

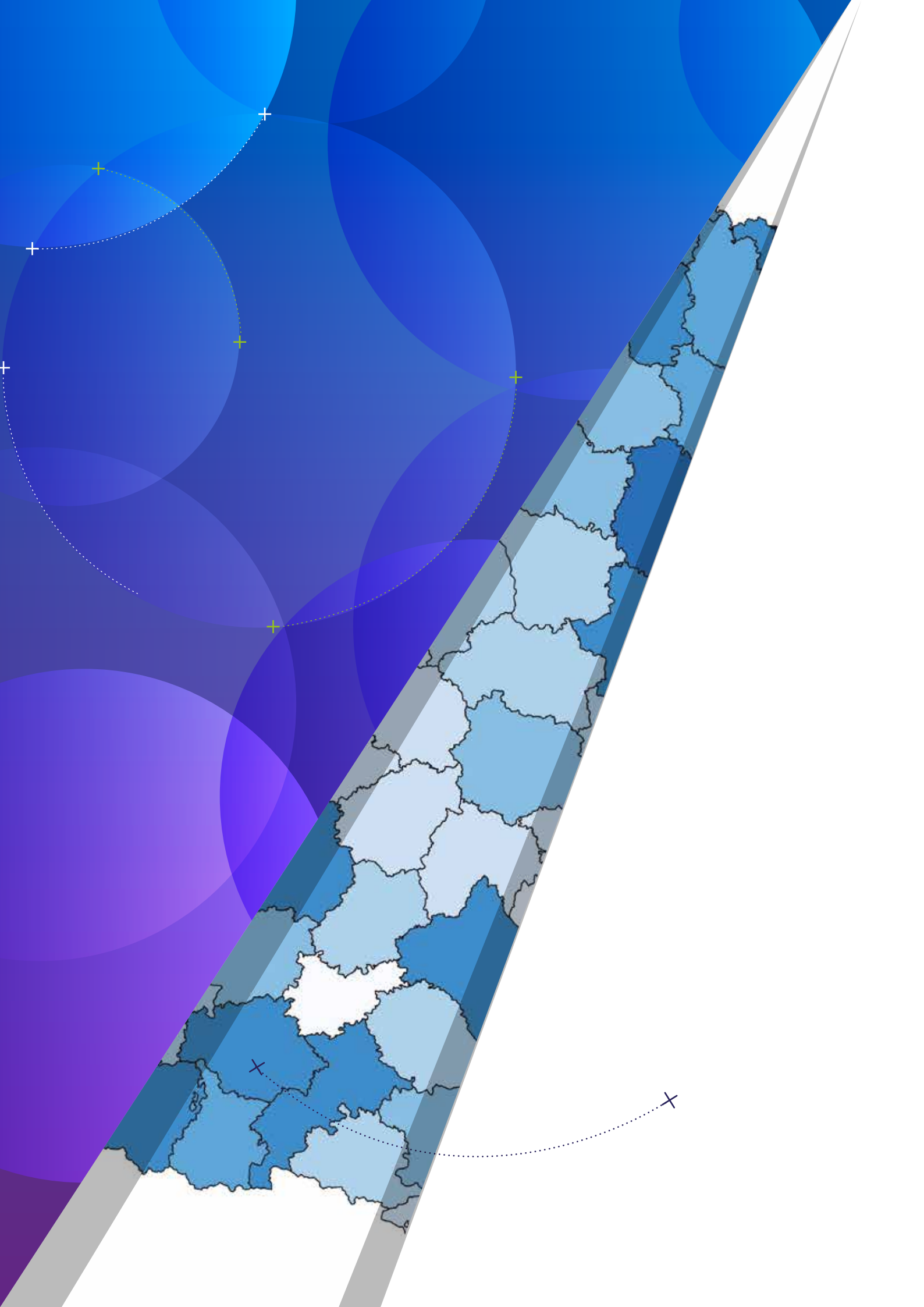
MARS 2017

PANORAMA DES COMMUNES NOUVELLES

Vincent Aubelle



**amf**
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ



EDITO



Crédit photo - ©Arnaud FEVRIER - pour l'AMF

PANORAMA DES COMMUNES NOUVELLES

Jamais la France n'a connu un mouvement aussi important et rapide de rapprochement des communes depuis de nombreuses décennies. En deux ans à peine, ce sont plus de 500 communes nouvelles qui ont été créées en s'appuyant sur la libre volonté de 1 760 maires et de leurs équipes avec l'envie de porter une ambition nouvelle pour leur territoire. Cette révolution silencieuse initiée par les élus eux-mêmes et facilitée notamment par la loi du 16 mars 2015 portée, au nom de l'AMF, par Jacques Pélissard, marque une étape très importante dans l'évolution des communes et des territoires mais aussi de la décentralisation.

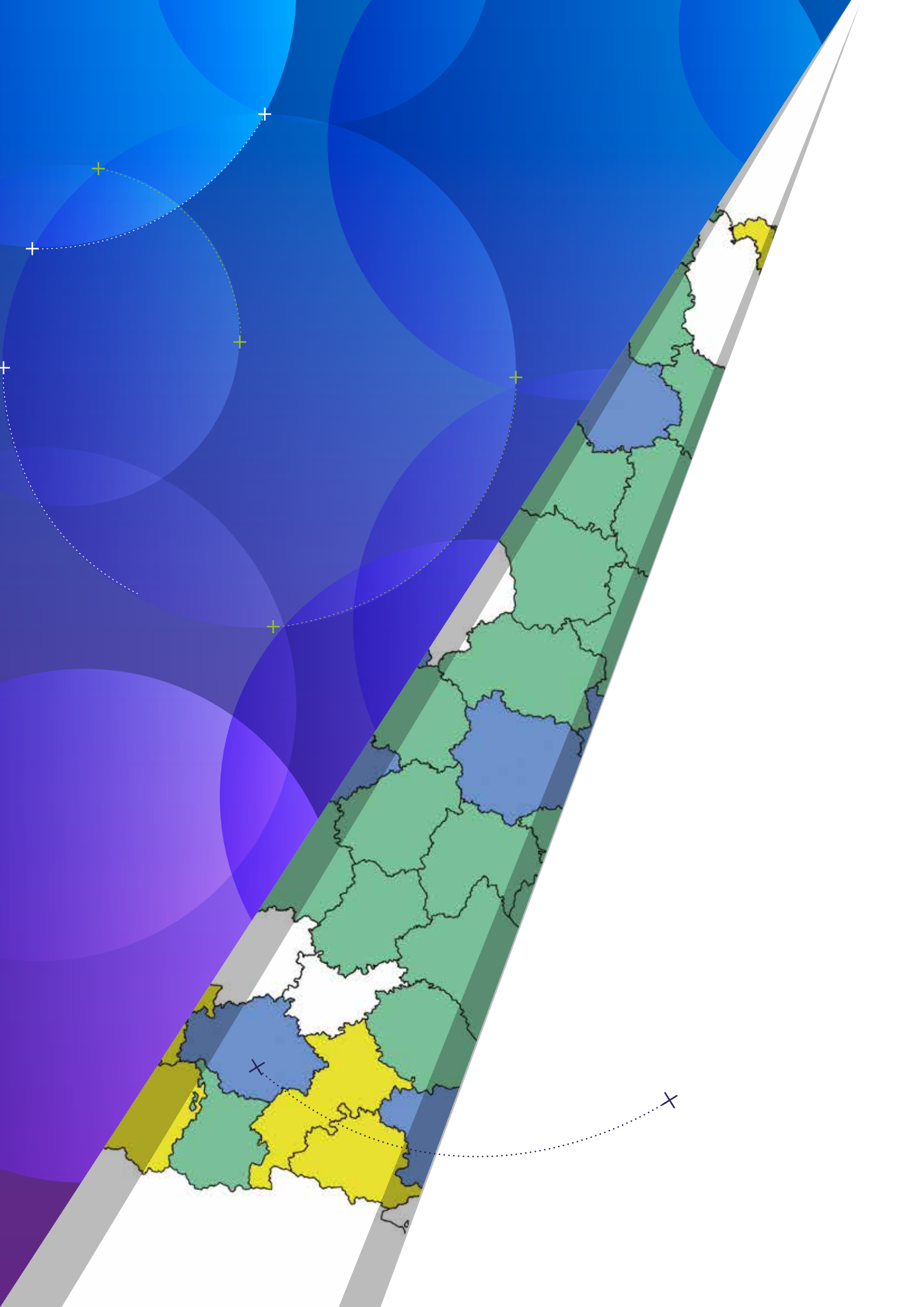
Le succès rencontré aujourd'hui témoigne de la vitalité du fait communal et d'une démarche qui repose sur la construction du projet au plus près des habitants. Il est également une des réponses des élus face au « chamboule-tout territorial », la France ne pouvant se résumer à 13 méga-régions et une vingtaine de métropoles de taille variable au demeurant.

La commune nouvelle offre de réelles souplesses et une multitude de configurations sont donc possibles. En effet, la liberté d'agir et la très grande adaptabilité locale des textes permettent tout autant à des territoires ruraux, des bourgs-centres ou des communes plus urbaines ou péri-urbaines de s'unir pour renforcer leurs actions, aller au bout des logiques de mutualisation, dépasser les fractures territoriales ou encore chercher un positionnement au sein de leur intercommunalité, de l'espace départemental ou régional.

En partenariat avec la Caisse des dépôts, j'ai souhaité que nous disposions d'une étude qui s'adresse aux élus des communes nouvelles mais aussi à ceux qui réfléchissent aux évolutions éventuelles de leur territoire, pour mieux comprendre les raisons du succès, les conditions de mise en œuvre et les bonnes pratiques reproductibles pour faciliter leur création et leur lancement.

Cet ouvrage doit aussi nous permettre, à travers l'analyse de plus de 500 communes nouvelles, de tracer des perspectives d'avenir.

François BAROIN
Président de l'AMF



EDITO



LES COMMUNES NOUVELLES, L'ABOUTISSEMENT DU PHÉNOMÈNE INTERCOMMUNAL

Avec un socle séculaire de plus de « 36 000 communes », diminué d'un millier aujourd'hui, l'essor récent des communes nouvelles marque un tournant riche d'enseignements, comme le souligne cet ouvrage en forme de panorama.

Suite à la restructuration de l'intercommunalité engagée avec la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, les projets de communes nouvelles ont connu une croissance significative que la loi du 16 mars 2015 relative à « l'amélioration du régime de la commune nouvelle » a contribué à relancer.

Dès 2011, la Caisse des dépôts a accompagné ce mouvement, avec son service Mairie-conseils, devenu aujourd'hui Territoires Conseils, en organisant plus de 200 journées d'information dans les communes, en publiant des dossiers pédagogiques et des expériences, notamment sur les communes pionnières de Baugé-en-Anjou, en Maine-et-Loire, et de Thizy-les-Bourgs, dans le département du Rhône.

Aux côtés de notre partenaire, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, cette anticipation a permis de mieux cerner et de suivre en temps réel la typologie des stratégies communales, de mieux comprendre les évolutions, voire les effets inattendus que cette loi a engendrés, preuve que l'innovation est au cœur des territoires.

En effet, au-delà des petites communes rurales visées initialement par la loi, on a vu des communes nouvelles se créer à l'échelle de leur communauté. Par ailleurs, aujourd'hui, des secteurs urbains se réorganisent également en communes nouvelles.

Que les stratégies soient politiques, au sens des nouvelles gouvernances, ou territoriales, pour le maintien des services et du développement, ou encore financières, les communes nouvelles ouvrent un chemin vers l'aboutissement du phénomène intercommunal. Elles permettent d'aller au bout de la logique de la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, avec un transfert de moyens et compétences à une nouvelle entité communale plus vaste et plus forte. Leur succès tient, il faut le souligner, à la liberté qu'ont les élus de les créer et de les organiser.

Cet ouvrage ouvre assurément des perspectives pour de nouveaux territoires que la Caisse des dépôts accompagne et continuera d'accompagner par l'intermédiaire de son réseau de directions régionales et de son service Territoires Conseils.

Pierre-René Lemas

Directeur général de la Caisse des dépôts

SOMMAIRE

Méthodologie	08
Introduction - La rationalisation du tissu communal	09



CHAPITRE 1

Le bilan des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 **10**

A. Le tissu communal métropolitain avant les créations de communes nouvelles intervenues en 2015 et 2016 **11**

1. La rationalisation du tissu communal entre 1800 et 2010 11
2. Les communes nouvelles créées avant 2015 14

B. La géographie des communes nouvelles **16**

1. La typologie des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 16
2. Une géographie évolutive 18
3. La superficie des communes nouvelles 19
4. La répartition spatiale des communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 au niveau régional 21
5. La répartition des communes fondatrices des communes nouvelles en 2015 et 2016 par département 22
6. La géographie administrative 26
7. Essai de compréhension des dynamiques relatives à la création des communes nouvelles 26

Synthèse du bilan des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 33

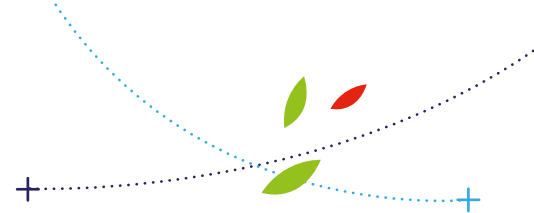


CHAPITRE 2

Les raisons d'un succès **46**

A. Les élus des communes nouvelles **48**

1. Les différentes modalités de composition du conseil municipal lors de la création d'une commune nouvelle 48
2. La baisse de l'effectif du conseil municipal à compter du premier renouvellement du conseil municipal et ses conséquences 52



3 . Les conséquences à venir de l'élection des conseillers municipaux à l'échelle de la commune nouvelle	54
4 . La place des maires délégués, adjoints au maire de la commune nouvelle	55
B . Le choix du nom des communes nouvelles	57
1 . Le maintien du nom de tout ou partie des communes fondatrices	58
2 . L'effacement du nom des communes	59
C . La commune déléguée dans les communes nouvelles	61
D . Les communes nouvelles et l'intercommunalité	65
1 . Communes nouvelles et intercommunalité à fiscalité propre	65
2 . La création d'une commune nouvelle sur la totalité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre	67
3 . La modification du périmètre intercommunal afin de permettre la création d'une commune nouvelle	69
4 . L'intérêt général de la restructuration de l'organisation communale prévaut sur celui de l'« intercommunalisation » du territoire	70
E . Le coût des communes nouvelles	73
1 . La question du régime indemnitaire des élus	74
2 . Le coût des communes nouvelles pour les finances publiques	76
Synthèse des raisons qui expliquent le succès rencontré par les communes nouvelles en 2015 et 2016	77



CHAPITRE 3

Les perspectives de développement des communes nouvelles	79
A . Le devenir du conseil de la commune déléguée	79
B . Le lien entre la commune nouvelle et l'intercommunalité	82
C . La question des seuils de population	84
D . La taille des communes nouvelles	85
E . L'accompagnement financier de la commune nouvelle	86
Synthèse générale des perspectives des communes nouvelles	87

Conclusion : La commune nouvelle, pourquoi nouvelle ?	88
Synthèse du panorama des communes nouvelles créées en 2015 et 2016	90
Les chiffres clefs des communes nouvelles	91
Liste des tableaux statistiques, cartes, graphiques et entretiens	92
Bibliographie	93
Remerciements	94

MÉTHODOLOGIE

Ce panorama traite des communes nouvelles créées en 2015 et 2016.

Sauf mention contraire, lorsque l'année est évoquée, il s'agit de l'année de création de la commune nouvelle ; la date de mise en œuvre de celle-ci intervient à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit. Exemple : la commune nouvelle de Segré-en-Anjou-Bleu (49) a été créée au cours de l'année 2016. La mise en œuvre effective est intervenue à compter du 1^{er} janvier 2017.

Ensuite, les synthèses effectuées dans ce panorama sont conformes aux statistiques de l'Insee au 1^{er} janvier 2016 et 1^{er} janvier 2017. Toutefois, pour la seule commune nouvelle de La Ferté-Macé, l'arrêté de création date du 12 janvier 2016⁽¹⁾. Cette commune a donc été comptabilisée au titre des communes nouvelles créées en 2016, et ce même si son fonctionnement effectif a débuté à compter du 1^{er} janvier 2016.

Par ailleurs, sauf indication contraire, les populations prises en compte sont les populations municipales de l'Insee au 1^{er} janvier de l'année 2016 (pour les communes nouvelles créées en 2015) et au 1^{er} janvier 2017 (pour celles créées en 2016).

Ce panorama s'appuie sur les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existants :

→ au 1^{er} janvier 2015 pour les communes nouvelles créées en 2015 ;

→ au 1^{er} janvier 2016 pour les communes nouvelles créées en 2016.

Enfin, ce panorama a été constitué à partir des seules communes métropolitaines dès lors qu'aucune commune nouvelle n'a été créée à ce jour en Outre-mer.

La situation des communes nouvelles issues de communes associées n'a pas été intégrée dans les données chiffrées.

.....



INTRODUCTION

« Les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ». L'histoire des 517 communes nouvelles qui ont été créées en 2015 et 2016 tend à le démontrer. En lieu et place d'une loi, où l'uniformité en matière de droit de la décentralisation conduit à générer une multitude d'exceptions, la législation sur les communes nouvelles offre un cadre souple, à l'intérieur duquel il est possible d'évoluer.

Les élus des 1 760 communes fondatrices ont pu alors effectuer des choix sur l'organisation de leur communes nouvelles, qui leur semblent les plus appropriés.

Qu'il s'agisse entre autre de la taille des communes nouvelles, du nombre de communes fondatrices, du choix du nom de la commune nouvelle, de la composition du conseil municipal de la commune nouvelle jusqu'au prochain renouvellement, de la volonté de maintenir ou non les communes déléguées, d'instituer un état spécial au sein des communes déléguées ou bien encore de la possibilité de créer une commune nouvelle qui dépasse les limites des départements ou des régions, les 24 139 conseillers municipaux qui se sont engagés dans la démarche de création d'une commune nouvelle ont eu à chaque fois des alternatives.

L'introduction de la commune nouvelle en 2010 dans la loi ⁽¹⁾ - qui autorise que le régime applicable à Paris, Lyon et Marseille depuis 1982 puisse être étendu à l'ensemble des communes françaises - doit beaucoup à Michel Mercier et l'expérience de fusion qui fut la sienne en 1971 à Thizy-les-Bourgs ⁽²⁾.

Les deux lois qui vinrent enrichir ce texte fondateur, celles du 16 mars 2015 et du 8 novembre 2016, relèvent - ce qui est assez rare en matière de décentralisation pour être souligné - de deux propositions de lois : la première exposée par deux députés (Jacques Pélissard, alors président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, et Christine Pirès Beune ⁽³⁾), la seconde par Bruno Sido, sénateur de la Haute-Marne ⁽⁴⁾.

La caractéristique de ces deux textes législatifs, suite aux premières créations de communes nouvelles et aux retours d'expériences enregistrés, est d'offrir aux

élus une souplesse étendue, sans qu'à aucun moment le cadre soit remis en cause.

Raymond Marcellin, ministre de l'Intérieur dans le gouvernement de Georges Pompidou qui défendit devant le Parlement la loi du 16 juillet 1971 ⁽⁵⁾, évoquait comme condition indispensable pour réussir une politique de fusion de communes son inscription dans la durée.

Le bilan des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 inverse ce constat : la rationalisation du tissu communal qui a été opérée au cours des années 2015 et 2016 dépasse toutes les précédentes tentatives intervenues en la matière depuis 1789. À titre d'exemple, la loi du 16 juillet 1971 a permis jusqu'en 2010 de supprimer 1 068 communes (ce chiffre est égal à la différence entre le nombre de communes supprimées et celles créées au cours de la même période).

À titre de comparaison, avec les communes nouvelles créées au cours des seules années 2015 et 2016, ce sont 1 243 communes qui ont été supprimées, soit une rationalisation du nombre de communes obtenue en deux années supérieure de 16,17 % à celle qui a été obtenue en quarante ans.

Il n'y a peut-être pas de meilleur exemple que celui des chartes dont s'est dotée l'immense majorité des communes nouvelles pour expliquer ce résultat. Ce document, qui n'a aucune portée juridique et qui fait écho aux chartes dont disposaient à l'origine les communes, est le résultat d'un travail librement consenti par les élus locaux désireux de s'engager dans cette démarche.

Liberté quant au choix d'en créer une, liberté quant à la volonté de rendre les communes fondatrices fortes et vivantes, liberté quant aux dispositions retenues pour le fonctionnement de la commune nouvelle. Ainsi, la charte est unique, celle de chaque « comme une ».

¹Loi n°2010-1563, 16 décembre 2010, JO du 17 décembre 2010.

²La commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs (69) fut l'une des premières à avoir été créée.

³Loi n°2015-292, 16 mars 2015, JO du 17 mars 2015.

⁴Loi n°2016-1500, 8 novembre 2016, JO du 9 novembre 2016.

⁵Loi n°71-588, 16 juillet 1971, JO du 18 juillet 1971.

—
CHAPITRE

1

—
Le bilan des
communes nouvelles
créées en 2015
et 2016

A.

LE TISSU COMMUNAL MÉTROPOLITAIN AVANT LES CRÉATIONS DE COMMUNES NOUVELLES INTERVENUES EN 2015 ET 2016

Avant même d'effectuer le bilan des communes nouvelles créées en 2015 et 2016, il est nécessaire d'évoquer deux éléments importants :

- le premier, relatif aux différentes tentatives de rationalisation du tissu communal intervenues depuis les années 1800. Contrairement à une idée reçue, si l'organisation communale française est spécifique au regard de celle de ses voisins européens, elle n'est pas figée.
- le second, relatif aux communes nouvelles créées avant 2015.

A.1 La rationalisation du tissu communal entre 1800 et 2010

La spécificité de l'organisation communale française interroge.

Au regard du nombre total de communes de l'Union européenne dans sa configuration existante au 1^{er} janvier 2017, le nombre de communes françaises représente 30,16 % du nombre total de communes de l'Union européenne. Sans que les différences en termes de compétences conférées à ces communes soient prises en compte, ou bien encore la spécificité des différentes formes prises par la décentralisation de chacun de ces pays, le nombre de communes françaises est assurément atypique.

L'importance du nombre des communes françaises conduit à disposer d'un tissu communal au sein duquel les communes de moins de 500 habitants représentent 49,3 % du total alors que leur population ne représente que 5,71 % de la population.

La particularité française en matière d'organisation communale doit pourtant être relativisée. Si nos voisins européens disposent d'un nombre de communes plus réduit que le nôtre, cela découle d'une rationalisation de la carte communale qui a été mise en œuvre depuis le début des années 1950.

La France n'a jamais pu y parvenir et ce, même si la rationalisation de la carte communale est une préoccupation ancienne. Alors que les communes françaises sont présentées comme une construction

issue de la Révolution, encore faut-il rappeler trois éléments :

→ le premier tient à la célérité avec laquelle cette organisation communale a été établie. Entre l'abolition des privilèges le 4 août 1789 et le 12 novembre 1789, trois mois et demi furent nécessaires pour établir « *qu'il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* ». La rapidité avec laquelle cette organisation fut établie doit être retenue ;

→ le deuxième tient au nombre de municipalités établies en 1789. Le premier recensement est intervenu en 1806. Avant cette date, l'estimation retenue pour le nombre de municipalités avoisine 44 000 ;

→ le troisième élément renvoie aux interrogations que soulevèrent, dès leur origine, les communes qui furent créées. Ce dont témoigne la première tentative opérée en janvier 1790 : « *Les villes, villages, paroisses et communautés qui sont aujourd'hui mi-partie entre les différentes provinces se réuniront pour ne former qu'une seule municipalité, dont l'assemblée se tiendra dans le lieu où est le clocher*¹».

Aussi, contrairement à une idée reçue qui tendrait à faire croire à l'immuabilité de l'organisation communale française, celle-ci est certes ancienne, mais vivante.

¹ Décret de l'Assemblée nationale du 20 janvier 1790 sur la réunion des villes, paroisses et communautés mi-partie en une seule municipalité.

Deux grandes périodes de rationalisation sont intervenues :

- la première, entre 1800 et 1848, qui correspond à l'établissement du cadastre ;
- la seconde, entre 1971 et 2010, suite à la promulgation de la loi sur les fusions de communes et regroupements de communes ⁽¹⁾.

Au sein de cette évolution de la carte des communes françaises, plusieurs départements se caractérisent par l'importance de la réduction des communes opérée. Ainsi, sur l'ensemble de la période 1800-2010, 12 départements ont enregistré une baisse du nombre de leurs communes supérieure à 20 %.

Départements concernés par une réduction de plus de 20 % du nombre de leurs communes entre 1800 et 2010	Taux de réduction brute * du nombre de communes par rapport à 1800
04 - Alpes-de-Haute-Provence	23,85 %
12 - Aveyron	59,74 %
14 - Calvados	21,83 %
27 - Eure	20,40 %
32 - Gers	33,43 %
39 - Jura	27,47 %
47 - Lot-et-Garonne	33,79 %
52 - Marne	28,99 %
57 - Moselle	31,46 %
61 - Orne	20,29 %
64 - Pyrénées-Atlantiques	20,18 %
76 - Seine-Maritime	26,06 %

Départements ayant enregistré une réduction de plus de 20 % du nombre de leurs communes depuis 1800.

* Le taux de réduction brute enregistre les seules suppressions, sans intégrer les éventuelles créations qui ont pu, pour certaines communes, se produire au cours de la période considérée.

Notons que sur les 12 départements observés ci-dessus, quatre d'entre eux appartiennent à l'ensemble de ceux pour lesquels le nombre de suppressions de communes entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016 est le plus important : le Calvados (14), l'Eure (27), le Jura (39) et l'Orne (61).

Dès lors qu'au cours de cette période (1800-2010) la réduction du nombre de communes relève de deux processus distincts (établissement du cadastre et loi du 16 juillet 1971), il est intéressant de mettre en exergue la période au cours de laquelle est

intervenue majoritairement cette rationalisation du tissu communal.

Afin de mettre en perspective les communes nouvelles avec les tentatives de rationalisation des communes évoquées ci-avant, il est possible de présenter les résultats qui suivent.

Départements concernés par une réduction de plus de 20 % du nombre de leurs communes depuis 1800	Part des suppressions de communes dans le total des suppressions de communes du département par périodes concernées	Périodes concernées
04 - Alpes-de-Haute-Provence	61,29 %	1973-1974
12 - Aveyron	64,15 %	1829-1834
14 - Calvados	52,58 %	1823-1848
27 - Eure	51,46 %	1942-1946
32 - Gers	62,05 %	1821-1824
39 - Jura	58,79 %	1821-1824
47 - Lot-et-Garonne	63,74 %	1801-1806
52 - Marne	91,25 %	1972-1974
57 - Moselle	75,00 %	1809-1814
61 - Orne	44,44 %	1821-1824
64 - Pyrénées-Atlantiques	55,47 %	1841-1845
76 - Seine-Maritime	76,26 %	1822-1826

Période au cours de laquelle sont intervenues les suppressions de communes pour les départements ayant enregistré une diminution de plus de 20 % du nombre de leurs communes depuis 1800.

Ces résultats permettent de mettre en évidence que la période au cours de laquelle les départements qui ont enregistré la suppression la plus importante du nombre de communes entre 1800 et 2010 concerne la première moitié du XIX^e siècle, à l'exception de deux d'entre eux (Alpes-de-Haute-Provence et Marne).

Enfin, le dernier élément concerne la rationalisation du nombre de communes intervenue entre 1971 et 2010. L'examen du tableau ci-dessous permet de faire sortir trois éléments :

→ le premier, relatif à l'année 1972. Cette année est celle au cours de laquelle il n'y a jamais eu autant de suppression de communes : 804, sans qu'aucune création de commune intervienne. D'ailleurs, la création des communes nouvelles intervenue en 2015 s'approche de ce résultat puisque le solde net des communes (différence entre le nombre des communes créées et supprimées au cours de l'année 2015) est de 773 communes, soit 96 % du résultat atteint en 1972 ;

→ le deuxième élément issu de ces mouvements de communes intervenus entre 1971 et 2010 fait apparaître que, dès 1974, un mouvement de défusion de communes s'est mis en place. De surcroît, depuis 1977, et à l'exception des années 1992, 2001 et 2009, le nombre de créations de communes a toujours été supérieur à celui des suppressions ;

→ la conjugaison de ces deux éléments permet de mettre en perspective le développement des communes nouvelles créées en 2015 et 2016. Au cours de ces deux années, le solde net des communes nouvelles correspond à une diminution du nombre de communes égale à 1 243, supérieur à celui atteint en 40 ans au cours de la période 1971-2010 qui est de 1 068 communes. L'augmentation enregistrée de la diminution du nombre de communes entre ces deux périodes est de 16 %.

	Nombre de suppressions	Nombre de créations
1971	63	0
1972	804	0
1973	286	0
1974	86	1
1975	9	1
1976	8	5
1977	4	7
1978	2	13
1979	3	23
1980	0	9
1981	2	12
1982	3	22
1983	0	32
1984	1	15
1985	1	21
1986	0	7
1987	2	12
1988	1	10
1989	2	7
1990	1	5
1991	1	8
1992	2	1

	Nombre de suppressions	Nombre de créations
1993	3	2
1994	0	0
1995	4	1
1996	2	3
1997	0	6
1998	0	1
1999	3	3
2000	3	3
2001	1	1
2002	0	0
2003	0	0
2004	0	0
2005	0	0
2006	0	0
2007	0	0
2008	0	0
2009	2	0
2010	0	0
Total	1 299	231

Nombre de suppressions et de créations de communes intervenues entre 1971 et 2010.

A.2 Les communes nouvelles créées avant 2015

Il est important de rappeler que la création des premières communes nouvelles est antérieure aux deux années retenues dans cette étude.

La première commune nouvelle à avoir été créée et existante au 1^{er} janvier 2012 est celle de Bleury-Saint-Symphorien (28), à partir de deux communes fondatrices.

Si le nombre de communes nouvelles créées au cours des années 2011 à 2014 présente un solde net assez faible (diminution du nombre total de communes égal à 45), au regard de celui des années 2015 et 2016, cela résulte de quatre facteurs :

- le premier résulte de la nouveauté du dispositif ;
- le second tient à l'absence de majoration de la dotation globale de fonctionnement autre que celle liée à l'augmentation de la population prise en compte dans le calcul ⁽¹⁾;

¹L'incitation financière qui résultait de l'addition des populations des communes fondatrices pour effectuer le calcul de la dotation globale de fonctionnement fut supprimée à compter du 1^{er} janvier 2015. Loi n°2014-1654, 29 décembre 2014, JO du 30 déc. 2014, art. 107 modifiant les articles L. 2234-7 à L. 2334-12 du Code général des collectivités territoriales.

→ le troisième qui explique l'absence de création d'une commune nouvelle en 2013 résulte de la loi : il est impossible de créer une commune nouvelle dans l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux ;

→ enfin, l'AMF a fait, depuis son 96^e Congrès en 2013, de la commune nouvelle un des axes de sa « politique ». Ceci a permis de relayer de façon plus étendue les dispositions propres à ce dispositif.

Année de création	Code Insee	Nom de la commune nouvelle	Nombre de communes fondatrices
2011	28361	Bleury-Saint-Symphorien	2
2012	05132	Saint-Bonnet-en-Champsaur	3
2012	05139	Dévoluy	4
2012	49018	Baugé-en-Anjou	5
2012	49092	Chemillé-Melay	2
2012	49101	Clefs-Val d'Anjou	2
2012	52187	Epizon	2
2012	69028	Saint-Germain-Nuelles	2
2012	69248	Thizy-les-Bourgs	5
2012	79030	Beaussais-Vitré	2
2012	79242	Voulmentin	2
2012	88176	Fontenoy-le-Château	2
2014	14474	Notre-Dame-d'Estrées-Corbon	2
2014	25035	Les Auxons	2
2014	28185	Goussainville	2
2014	38152	Eclose-Badinières	2
2014	60570	Saint-Crépin-Ibouvillers	2
2014	61292	Monsecret-Clairefougère	2
2014	61375	Boischampré	4
2014	61486	Tinchebray-Bocage	7
2014	69255	Vaugneray	2
2014	71578	Clux-Villeneuve	2
2014	72137	Villeneuve-en-Perseigne	6
2014	73263	Saint-Offenge	2
2014	77316	Orvanne	2

Liste des 25 communes nouvelles créées entre 2011 et 2014.

B. LA GÉOGRAPHIE DES COMMUNES NOUVELLES

Ce panorama des communes nouvelles concerne les années 2015 et 2016.

B.1 La typologie des communes nouvelles créées en 2015 et 2016

Une première approche des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 peut être effectuée à partir des moyennes obtenues au regard de la population et du nombre de communes fondatrices.

	2015	2016	Total 2015-2016
Population municipale au 1 ^{er} janvier 2016 des communes nouvelles	1 078 686	655 933	1 734 619
Nombre de communes fondatrices	1 090	670	1 760
Nombre de communes nouvelles	317	200	517
Population minimum de la commune nouvelle	114	121	114
Population maximum de la commune nouvelle	80 978	121 809	121 809
Nombre minimum des communes fondatrices d'une commune nouvelle	2	2	2
Nombre maximum des communes fondatrices d'une commune nouvelle	22	19	22
Population moyenne des communes nouvelles	3 403	3 280	3 355
Nombre moyen de communes fondatrices par commune nouvelles	3,44	3,35	3,40

Éléments clefs des communes nouvelles créées en 2015 et 2016

Les communes nouvelles dont la population municipale est la moins importante, sont : Val d'Oronaye (04) en 2015 et Benqué-Molère (65) en 2016.

Les communes nouvelles dont la population municipale est la plus importante sont Cherbourg-en-Contentin (50) en 2015 et Annecy (74) en 2016.

Enfin, les communes nouvelles qui comptent le plus de communes fondatrices sont Livarot-Pays-d'Auge (14) en 2015, qui comprend vingt-deux communes

et La Hague (50) pour l'année 2016, avec dix-neuf communes.

Si la moyenne du nombre de communes fondatrices d'une commune nouvelle s'établit pour les années 2015 et 2016 à 3,4 communes, la répartition de la composition des communes nouvelles en fonction du nombre de communes fondatrices s'établit comme suit :

Nombre de communes fondatrices	2015	2016	Total
2	173	112	285
3	58	40	98
4	33	16	49
5	14	8	22
6	11	7	18
7	7	5	12
8	3	1	4
9	3	2	5
10	5	3	8
11	2	0	2
12	1	0	1
13	0	1	1
14	3	3	6
15	0	1	1
16	1	0	1
17	0	0	0
18	1	0	1
19	0	1	1
20	1	0	1
21	0	0	0
22	1	0	1
Total	317	200	517

Répartition du nombre de communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016.

Les communes nouvelles composées de deux communes représentent 55 % de l'effectif total des 517 communes nouvelles, sur les années 2015 et 2016. Par ailleurs, celles qui comportent un nombre de communes fondatrices compris entre deux et quatre communes constituent 83 % des 517 communes nouvelles.

Ainsi, de façon majoritaire, les communes nouvelles qui ont été constituées en 2015 et 2016 sont le fait d'un nombre réduit de communes. Ce qui n'interdit pas que des évolutions ultérieures se produisent, comme l'attestent les « nouvelles » communes nouvelles qui ont été créées depuis 2015.

B.2 Une géographie évolutive

La commune nouvelle est un point de départ. Rien n'interdit que des évolutions territoriales se produisent. Lors d'une telle modification, il est important de préciser que l'extension du périmètre initial de la commune nouvelle ne correspond pas à une fusion de la ou des communes entrantes au sein de la commune nouvelle d'origine mais bien à la création d'une « nouvelle » commune nouvelle.

Sur l'ensemble des communes nouvelles créées depuis 2012, ce sont 14 communes nouvelles qui ont vu leur périmètre modifié.

Au sein de cette liste, trois particularités doivent être relevées :

→ la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (49) est la première créée à partir de deux communes nouvelles : Baugé-en-Anjou et Clefs-Val d'Anjou (49) ;

→ la commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne (77) est la première commune nouvelle qui est issue de la création de deux communes nouvelles successives ;

→ enfin, les deux extensions les plus importantes concernent l'extension du périmètre de la « nouvelle » commune nouvelle sur l'intégralité du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale préexistant : pour Baugé-en-Anjou, il s'agissait de la communauté de communes du canton de Baugé ; pour Chemillé, il s'agissait de la communauté de communes de la région de Chemillé.

N° Insee	Nom de la commune nouvelle (CN)	Nombre de communes initial	Date de création CN *	Nombre de communes ajoutées en 2015	Nombre de communes ajoutées en 2016
14475	Val d'Arry **	-	2015		2
14579	Seulline	2	2015	-	1
24053	Boulazac-Isle-Manoire	3	2015		1
24362	Val de Louyre et Caudeau ***	2	2015		1
28015	Auneau-Bleury-Saint-Symphorien	2	2012	1	
41142	Valencisse	2	2015	-	1
49018	Baugé-en-Anjou	5	2012	8	
49101	Clefs-Val d'Anjou	2	2012	-	-
49092	Chemillé-en-Anjou	2	2012	11	
49220	Morannes sur Sarthe-Daumeray	2	2015		1
50099	Carentan-les-Marais	4	2015	-	3
50139	Condé-sur-Vire	5	2015		1
50400	Picauville	6	2015		1
77316	Moret-Loing-et-Orvanne ****	2	2014	2	1

Communes nouvelles créées entre 2011 et 2016 ayant enregistré une évolution de leur périmètre.

* Année de création avec date de prise d'effet le 1^{er} janvier de l'année qui suit.

** Val-d'Arry est le nom qui a été substitué lors de l'extension de la commune nouvelle de Noyers-Missy.

*** Val-de-Louyre est le nom qui a été substitué lors de l'extension de la commune nouvelle de Sainte-Alvère-Saint-Laurent.

**** Moret-Loing-et-Orvanne est le nom qui a été substitué lors de l'extension intervenue en 2015 de la commune nouvelle d'Orvanne.

B.3 La superficie des communes nouvelles

Enfin, dernier élément de cette géographie, la question de la superficie des communes nouvelles. Si nous prenons en compte le seul territoire métropolitain, la création des communes nouvelles modifie substantiellement le classement des communes françaises en fonction de leur superficie. En retenant les 36 premières communes les plus importantes au vu de leur superficie, 17 communes nouvelles, une créée en 2012, 12 créées en 2015, et 4 créées en 2016, prennent place au sein de cette hiérarchie.

	Année de création de la commune nouvelle	Nom des communes	Superficie en km ²
1	-	Arles	758,93
2	2016	Val-Cenis (73)	408,05
3	-	Saintes-Maries-de-la-Mer	374,61
4	2015	Chemillé-en-Anjou (49)	323,98
5	2016	Noyant villages (49)	299,45
6	2015	Baugé-en-Anjou (49)	268,16
7	-	Laruns	248,96
8	2016	Segré-en-Anjou Bleu (49)	241,81
9	-	Marseille	240,62
10	2015	Beaupréau-en-Mauges (49)	230,45
11	2015	Gavarnie-Gèdre (65)	227,11
12	2015	Charny Orée de Puisaye (89)	217,32
13	-	Saint-Martin-de-Crau	214,87
14	-	Lacanau	214,02
15	2015	Sèvremoine (49)	213,07
16	2015	Sévérac d'Aveyron (12)	208,72
17	-	Saint-Paul-sur-Ubaye	205,55
18	2016	Ombrée-d'Anjou (49)	202,16
19	2015	Montrevault-sur-Èvre (49)	198,85
20	-	Névache	191,93
21	2015	Mauges-sur-Loire (49)	191,87
22	-	Hourtin	190,50
23	2015	Soulevre en Bocage (14)	187,28
24	2012	Dévoluy (05)	186,37
25	-	Aix-en-Provence	186,08
26	-	Haguenu	182,59

	Année de création de la commune nouvelle	Nom des communes	Superficie en km ²
27	2015	Livarot-Pays-d'Auge (14)	180,83
28	-	Bressuire	180,59
29	-	La Teste-de-Buch	180,20
30	-	Bourg-Saint-Maurice	179,07
31	2015	Lys-Haut-Layon (49)	178,84
32	-	Tende	177,47
33	-	Carcans	175,40
34	-	Saint-Étienne-de-Tinée	173,81
35	-	Narbonne	172,96
36	-	Fontainebleau	172,05

Liste des 36 communes métropolitaines pour lesquelles la superficie exprimée en kilomètres carrés est la plus importante - 1^{er} janvier 2017.



B.4 La répartition spatiale des communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 au niveau régional

À partir de cette typologie, il convient d'examiner la répartition spatiale des 517 communes nouvelles créées en 2015 et 2016. Suivant le découpage

géographique au niveau régional, il apparaît qu'à l'exception de la Corse et des collectivités d'Outre-mer, toutes les régions ont enregistré sur leur territoire la création d'au moins une commune nouvelle.

La répartition de ces 1 760 communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 fait apparaître que deux régions concentrent à elles seules plus de 50 % des communes fondatrices des communes nouvelles : la part de la Normandie est de 36,5 % ; celle des Pays de la Loire est égale à 15,5 %. Toutefois, la focale retenue ne permet pas de déceler les dynamiques - extrêmement différenciées - qui se sont mises en œuvre à l'intérieur du périmètre des régions françaises.

	Nombre d'habitants												Total	Répartition relative par régions
	< 100	100 - 499	500 - 1499	1500 - 2499	2500 - 3499	3500 - 4999	5000 - 9999	10 000 - 19 999	20 000 - 29 999	30 000 - 39 999	40 000 - 49 999	50 000 - 59 999		
Auvergne-Rhône Alpes	6	67	37	12	5	6	3	1	2	0	0	1	140	7,95
Bourgogne - Franche-Comté	31	78	22	5	0	1	1	0	0	0	0	0	138	7,84
Bretagne	1	10	26	8	10	2	3	1	0	0	0	0	61	3,47
Centre	6	44	19	4	5	3	1	0	0	0	0	0	82	4,66
Corse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Grand Est	7	43	37	8	5	2	3	0	0	0	0	0	105	5,97
Hauts-de-France	5	21	7	1	2	2	1	0	0	0	0	0	39	2,22
Île-de-France	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	5	0,28
Normandie	51	360	166	33	11	10	8	3	0	1	0	0	643	36,53
Nouvelle Aquitaine	10	70	46	9	5	0	3	0	0	0	0	0	143	8,13
Occitanie	20	73	18	6	2	0	0	0	0	0	0	0	119	6,76
Pays de la Loire	3	62	114	49	23	10	12	0	0	0	0	0	273	15,51
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3	7	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0,68
Total	144	836	495	135	68	37	36	5	2	1	0	1	1 760	100,00
Répartition relative par strates	8,18	47,5	28,13	7,67	3,86	2,1	2,05	0,28	0,11	0,06	0	0,06		

Répartition des communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 par régions et strates de population.

Ainsi, à titre d'exemples, dans la région Pays de la Loire, la spatialisation des communes nouvelles n'est pas uniforme : le département de Loire-Atlantique compte six communes nouvelles créées entre 2015 et 2016 (celles-ci regroupent 15 communes fondatrices), alors que 35 communes nouvelles ont été créées au cours de la même période dans le département du Maine-et-Loire à partir de 206 communes fondatrices. C'est pourquoi, même si le niveau régional permet d'effectuer une première analyse, le choix du niveau départemental est plus approprié.

Avant de prendre en compte l'échelle départementale, il est important de faire ressortir les caractéristiques

des communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 :

- ➔ 83,8 % des communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 disposent d'une population inférieure à 1 500 habitants ;
- ➔ par ailleurs, un peu moins de la moitié des communes fondatrices (47,5 %) relève de communes dont la population est comprise entre 100 et 499 habitants.



B.5 La répartition des communes fondatrices des communes nouvelles en 2015 et 2016 par département

Quatre niveaux d'analyse sont distingués pour appréhender la dynamique des communes nouvelles créées en 2015 et 2016.

Dans les départements sans aucune création de communes nouvelles en 2015 et 2016.

20 départements se trouvent dans cette situation : Alpes-Maritimes, Ardèche, Bouches-du-Rhône, les deux départements de Corse, Gard, Hérault, Lot-et-Garonne, Meuse, Pyrénées-Orientales, Paris, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Territoire de Belfort, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise. Schématiquement, il existe deux grands espaces au sein desquels les communes nouvelles n'ont pas encore été mises en œuvre : les communes situées dans les départements qui forment l'arc méditerranéen et les communes de la région Île-de-France.

Dans les départements avec création de communes nouvelles en 2015 et aucune en 2016.

Ceci concerne les communes de 13 départements : Aisne, Aube, Aude, Charente-Maritime, Drôme, Gers, Indre, Loire, Loire-Atlantique, Nord, Puy-de-Dôme, Haut-Rhin et Haute-Vienne. Toutefois, pour le département de l'Aisne, il convient de nuancer le propos. La commune de Gernicourt, située dans le département de l'Aisne jusqu'au 31 décembre 2016, a créé une commune nouvelle avec Cormicy située dans

le département de la Marne. Administrativement, cette commune nouvelle a été rattachée au département de la Marne, les limites territoriales du département de l'Aisne (qui a enregistré la perte d'une commune) et de la Marne ont donc été modifiées en conséquence.

Dans les départements sans création de communes nouvelles en 2015 et avec une ou plusieurs créations en 2016 : 7 départements sont concernés : Ariège, Haute-Garonne, Indre-et-Loire, Landes, Meurthe-et-Moselle, Pyrénées-Atlantiques, Somme.

Enfin, dans les départements avec création de communes nouvelles en 2015 et 2016 :

54 départements appartiennent à cet ensemble.

La compréhension de la géographie des communes nouvelles créées en 2015 et 2016, après prise en compte du niveau régional, puis départemental, nécessite de prendre en compte la spatialisation des 1 760 communes fondatrices qui constituent les 517 communes nouvelles créées.

Quatre départements doivent être distingués :

Il s'agit des départements du Calvados pour lequel les communes nouvelles représentant 7,5 % des communes nouvelles créées en 2015 et 2016, de l'Eure, pour 5,4 % des communes nouvelles, du Maine-et-Loire, pour 6,7 % et de la Manche pour 8,7 %. Ces quatre départements concentrent à eux seuls 28,4 % du nombre de communes nouvelles sur la période d'étude. En y ajoutant les trois autres départements qui suivent - au vu de l'importance relative du nombre de communes nouvelles créées en 2015 et 2016 - la Dordogne (3,8 %), le Jura (3,8 %) et l'Orne (4,4 %), ce sont donc sept départements qui concentrent 40,6 % du nombre total des communes nouvelles créées en 2015 et 2016.

Toutefois, l'importance des dynamiques qui sont à l'œuvre avec les communes nouvelles doit être comprise à partir du nombre des communes fondatrices. Il peut exister une discordance entre l'importance du nombre de communes nouvelles et le nombre de communes fondatrices par département par rapport au total de ces deux sous-ensembles.

Ainsi par exemple, le département du Maine-et-Loire compte 6,8 % du nombre total de communes nouvelles alors que la part des communes fondatrices est de 11,8 % du total. Inversement, les communes nouvelles du département de la Manche représentent 8,7 % du total des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 alors que les communes fondatrices de celles-ci constituent 9,6 % des 1 760 communes fondatrices des communes nouvelles.

En reprenant la situation des deux départements exposée ci-avant, les communes nouvelles créées dans le département du Maine-et-Loire par trois communes fondatrices au plus ne représentent que 7 % de l'échantillon total de l'ensemble des communes nouvelles, alors que pour la Manche le résultat obtenu est de 15 %.

En conséquence, la part des communes nouvelles composées de trois communes fondatrices et plus, dans le total des communes créées dans un département, occasionne un désajustement entre deux grandeurs :

- la première, la part relative des communes nouvelles créées par département par rapport au niveau national ;
- la seconde, la part relative des communes fondatrices de ces communes nouvelles par département au regard du total des communes

fondatrices enregistrées au niveau national. Pour mesurer l'importance des dynamiques opérées au cours des années 2015 et 2016, il convient alors de prendre en compte le taux de réduction du nombre de communes entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2017.

Celui-ci est mesuré en comparant d'une part, le nombre de communes existantes au 1^{er} janvier 2015, et d'autre part, le solde net des communes nouvelles créées entre 2015 et 2016 soit la différence entre le nombre de communes fondatrices et le nombre de communes nouvelles. À titre d'exemple, le département de la Lozère comptait au 1^{er} janvier 2015, 185 communes. Au cours des années 2015 et 2016, 14 communes nouvelles ont été créées associant 41 communes fondatrices. Le solde net des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 est égal à 27 communes. Ainsi, la diminution du nombre de communes de ce département entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2017 est de 14,6 %.

Sur cette base, quatre départements ont réduit à concurrence de plus de 20 % leur nombre de communes. Il s'agit des départements du Calvados (23,7 %), du Maine-et-Loire (47,6 %), de la Manche (20,6 %) et de l'Orne (20,4 %).

C'est donc bien à l'échelle du solde net des communes par département qu'il faut comprendre la dynamique issue de la création des communes nouvelles en 2015 et 2016.



Département	Part relative des communes nouvelles par département sur total France	Part relative des communes fondatrices par département sur total France	Part relative des communes nouvelles de 2 ou 3 communes fondatrices par département	Diminution du nombre de communes par département intervenue en 2015 et 2016
50	8,7 %	9,6 %	15 %	-20,6 %
14	7,5 %	11,7 %	10 %	-23,7 %
49	6,8 %	11,8 %	7 %	-47,6 %
27	5,4 %	5,7 %	23 %	-10,8 %
61	4,5 %	7,1 %	8 %	-20,4 %
24	3,9 %	3,2 %	30 %	-6,6 %
39	3,9 %	3,1 %	27 %	-6,4 %
48	2,7 %	2,3 %	27 %	-14,6 %
16	1,9 %	1,8 %	23 %	-5,2 %
22	1,9 %	1,5 %	33 %	-4,6 %
25	1,9 %	1,4 %	36 %	-2,5 %
38	1,9 %	1,2 %	48 %	-2,1 %
85	1,9 %	1,4 %	32 %	-5,3 %
1	1,7 %	1,1 %	40 %	-2,6 %
28	1,7 %	2 %	11 %	-6,5 %
68	1,7 %	1,1 %	45 %	-2,9 %
89	1,7 %	2,1 %	17 %	-5,9 %
8	1,6 %	1,1 %	42 %	-2,4 %
12	1,6 %	1,5 %	19 %	-6,3 %
46	1,6 %	1,5 %	19 %	-5,3 %
73	1,6 %	1,5 %	19 %	-6,3 %
76	1,6 %	2,4 %	9 %	-4,7 %
41	1,4 %	1,3 %	23 %	-5,2 %
52	1,4 %	1 %	35 %	-2,3 %
15	1,2 %	1,1 %	16 %	-5 %
35	1,2 %	0,8 %	43 %	-2,3 %
44	1,2 %	0,8 %	36 %	-4,5 %
53	1,2 %	0,7%	50 %	-2,3 %
72	1,2 %	0,9%	33 %	-2,4 %
74	1,2 %	1,1%	21 %	-4,4 %
56	1 %	0,7 %	38 %	-3,5 %
67	1 %	0,9 %	20 %	-1,9 %
79	1 %	0,9 %	27 %	-3,3 %
86	1 %	0,7 %	33 %	-2,5 %
88	1 %	0,7 %	42 %	-1,4 %

Les 35 départements pour lesquels la réduction du nombre de communes suite à la création des communes nouvelles en 2015 et 2016 est égale ou supérieure à 1 % au regard du nombre de communes au 1^{er} janvier 2015.

L'analyse des communes nouvelles par département en fonction de leur population

Il est en effet possible de dresser la géographie des communes nouvelles par département en tenant compte de la population, ceci afin de mesurer l'éventuel décalage entre les résultats obtenus au niveau du nombre de communes nouvelles créées par département et l'importance de la population regroupée. Cet élément est d'autant plus important qu'il existe de fortes disparités entre les départements pour ce qui concerne le nombre de communes. À titre d'exemple, le département du Calvados comptait, au

1^{er} janvier 2015, 705 communes alors que le nombre de communes du Maine-et-Loire n'atteint que 50,6 % de ce nombre de communes (soit 347 communes).

Le tableau qui suit concerne les 21 départements pour lesquels le solde net des communes nouvelles (différence entre les communes nouvelles et les communes fondatrices de celles-ci) est égal à 982 ; ce nombre représente 70 % du solde net des communes nouvelles créées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016.

Code département	Département	Part relative de la population des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 sur population totale du département	Taux de réduction des communes au niveau du département entre le 1 ^{er} janvier 2015 et le 1 ^{er} janvier 2017
12	Aveyron	6,32 %	-6,25 %
14	Calvados	18,63 %	-23,69 %
15	Cantal	6,05 %	-5 %
16	Charente	4,22 %	-5,20 %
22	Côtes-d'Armor	8,73 %	-4,56 %
24	Dordogne	9,45 %	-6,64 %
27	Eure	12,7 %	-10,81 %
28	Eure-et-Loir	5,55 %	-6,48 %
39	Jura	8,24 %	-6,43 %
41	Loir-et-Cher	5,44 %	-5,15 %
44	Loire-Atlantique	2,82 %	-4,52 %
46	Lot	5,65 %	-5,29 %
48	Lozère	17,98 %	-14,59 %
49	Maine-et-Loire	36,65 %	-47,62 %
50	Manche	41,32 %	-20,63 %
61	Orne	21,46 %	-20,40 %
73	Savoie	5,45 %	-6,25 %
74	Haute-Savoie	19,04 %	-4,42 %
76	Seine-Maritime	3,08 %	-4,70 %
85	Vendée	6,64 %	-5,32 %
89	Yonne	4,55 %	-5,93 %

Part relative de la population des communes nouvelles créées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016 au regard du taux de variation du nombre de communes dans les 21 départements pour lesquels celle-ci a été la plus importante.

L'analyse des données présentées permet de distinguer trois catégories :

→ le groupe des départements pour lesquels les deux variations sont sensiblement égales : l'Aveyron, le Loir-et-Cher, le Lot ou bien encore l'Orne ;

→ le groupe des départements où l'importance relative de la population des communes nouvelles au regard de la population du département concerné est plus importante que celle du taux de réduction des communes entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016 : la Manche et la Haute-Savoie l'illustrent. Cela signifie que les communes nouvelles créées disposent d'une population importante au regard de celle du département. On retrouve dans ces deux départements la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin (50) et la commune nouvelle d'Annecy (74) ;

→ le dernier groupe correspond à la situation inverse de la précédente : le Calvados et le Maine-et-Loire sont les départements qui en rendent le mieux compte. Le chiffre élevé du taux de réduction des communes entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016 est dû

à l'importance du nombre de communes qui se sont engagées dans cette démarche, sans que celles-ci disposent d'une population importante.

La place des communes nouvelles de Cherbourg-en-Cotentin (50) et d'Annecy (74) dans ce panorama est importante, non pas quantitativement mais au regard des constructions qu'elles augurent. À ce titre, deux éléments méritent d'être pris en compte dans les perspectives qui s'offrent aux communes nouvelles :

→ le premier, à travers l'exemple de la commune de Cherbourg-en-Cotentin : la commune nouvelle est l'aboutissement d'un long processus d'intercommunalité engagé depuis 1971⁽¹⁾;

→ le second, qui est lié au positionnement de Cherbourg-en-Cotentin et d'Annecy à l'échelle régionale. La réduction du nombre de régions, mais également, et surtout l'élargissement de leurs domaines d'intervention, conduit à terme à reposer la question du positionnement des acteurs communaux à l'aune de ces nouvelles échelles territoriales élargies.



B.6 La géographie administrative

Même si quantitativement, cet aspect ne constitue pas le point le plus saillant des communes nouvelles, il faut souligner que leur création modifie la géographie administrative puisque la commune constitue le niveau de maillage le plus fin.

Deux communes nouvelles ont ainsi conduit à modifier les limites départementales. Pour l'une d'entre elles, la modification des limites départementales a également conduit à modifier celles des régions.

Les deux communes nouvelles concernées sont :

→ Ingrandes (49) et Le Fresne-sur-Loire (44) qui ont créé en 2015 la commune nouvelle de Ingrandes - Le Fresne-sur-Loire qui a été rattachée au département du Maine-et-Loire. Le nombre de communes de Loire-Atlantique a donc été diminué d'une unité ;

→ Gernicourt (initialement rattachée au département de l'Aisne) et Cormicy (51) qui ont créé en 2016 la commune nouvelle de Cormicy (51). Outre le fait que le département de l'Aisne compte une commune en moins, les limites des régions Hauts-de-France et Grand-Est ont été ajustées en conséquence.



B.7 Essai de compréhension des dynamiques relatives à la création des communes

Pour comprendre les logiques qui sous-tendent la création des communes nouvelles, il est important de rappeler qu'il n'existe aucune obligation en la matière. La création d'une commune nouvelle résulte d'un acte librement consenti, puisque cela nécessite de disposer d'une délibération favorable de chacune des communes fondatrices (et ce, quelle que soit l'importance de sa population ou bien encore de sa richesse fiscale).

Au vu du succès rencontré au cours des années 2015 et 2016 quant à la rationalisation du tissu communal (et au regard de la faiblesse des résultats obtenus en la matière jusqu'à présent), la recherche des facteurs explicatifs s'avère incontournable.

Rappelons que les 1 760 communes fondatrices avaient déjà pu connaître antérieurement des évolutions de fusion ou de défusion de communes. La création de la commune nouvelle intervenue en 2015 ou 2016 permet alors de refermer une parenthèse.

Histoire des évolutions intervenues au cours de la période 1800-2010 des communes ayant créé une commune nouvelle en 2015 et en 2016

Sur les 1 760 communes fondatrices, il ressort qu'entre 1800 et 2010, 340 modifications ont été enregistrées sur cet échantillon.

En excluant les seules modifications de transfert d'un chef-lieu de la commune, ce sont donc 335 modifications de ces communes qui sont intervenues, dont 202 pour les communes fondatrices en 2015, et 133 pour les communes fondatrices de 2016.

Au sein du sous-ensemble de ces communes fondatrices en 2015 et 2016, l'absorption d'une commune par une autre est la modification la plus fréquente.

Sur les 335 modifications de ces communes, 201 relèvent exclusivement d'une logique d'absorption d'une commune par une autre (soit 60 % des modifications enregistrées), dont 183 absorptions qui n'interviennent qu'une seule fois (soit 91 % de l'ensemble

des fusions). La différence entre les deux concerne des communes qui ont absorbé des communes plusieurs fois dans leur histoire.

Pour ce qui concerne les fusions et créations de communes, deux grandes périodes doivent être distinguées :

➔ celle comprise entre 1800 et 1848 qui correspond à l'établissement du cadastre ;

➔ celle comprise entre 1971 et 2010, suite à la promulgation de la loi du 16 juillet 1971².

Au cours de ces deux périodes et parmi les 183 procédures uniques d'absorption d'une commune par une autre, 161 sont majoritairement intervenues à l'occasion de l'établissement du cadastre. Ainsi :

➔ 121 fusions ont été opérées au cours de l'établissement du cadastre, soit 75 % de l'effectif des modifications intervenues ;

➔ seules 40 absorptions qui n'ont concerné qu'une seule commune sont intervenues entre 1971 et 2010 pour les communes fondatrices en 2015 et 2016.

Si l'absorption d'une commune par une autre constitue la caractéristique la plus représentée au sein de cet échantillon, certaines des communes fondatrices créées en 2015 et 2016 résultent :

➔ soit d'une partition du territoire de l'une des communes membres de la commune nouvelle, celle-ci autorisant la création d'une autre commune qui est devenue fondatrice de la commune nouvelle. Le nombre d'occurrences de cette situation est de 22.

Département	Nom des communes nouvelles	Commune cédante	Commune créée	Date de la partition
01	Parves et Nattages	Nattages	Parves	1872
01	Poizat-Lalleyriat (Le)	Poizat (Le)	Lalleyriat	1827
12	Bas Ségala (Le)	Saint-Salvadou	Vabre-Tizac	1842
15	Rouget-Pers (Le)	Rouget (Le), avec Saint-Marmet le Salvetat	Pers	1945
22	Bon Repos sur Blavet	Saint-Gelven	Laniscat	1850
29	Plounéour-Brignogan-Plages	Brignogan-Plages	Plounéour-Trez	1934
38	Châtel-en-Trièves	Cordéac	Saint-Sébastien	1865
44	Divatte-sur-Loire	Barbechat	Chapelle-Basse-Mer (La)	1868
46	Sousceyrac-en-Quercy	Lamativie	Comiac	1945
48	Gorges du Tarn Causses	Montbrun	Quézac	1837

²Loi n°71-588, 16 juillet 1971, JO du 18 juillet 1971.

Département	Nom des communes nouvelles	Commune cédante	Commune créée	Date de la partition
48	Mont Lozère et Goulet	Mas-d'Orcières	Saint-Julien-du-Tournel	1880
49	Bellevigne-en-Layon	Thouarcé	Champ-sur-Layon	1801
49	Chemillé-en-Anjou	Chapelle-Rousselin (La)	Saint-Lézin	1827
49	Mauges-sur-Loire	Bourgneuf-en-Mauges <i>(avec Saint-Laurent de la Plaine)</i>	Pommeraye (La)	1865
49	Montrevault-sur-Èvre	Boissière-sur-Èvre (La)	Fuilet (Le)	1821
49	Orée d'Anjou	Saint-Sauveur-de-Landemont	Landemont	1824
50	Cherbourg-en-Cotentin	Glacierie (La)	Tourlaville	1901
63	Chambaron-sur-Morge	Moutade (La)	Cellule	1869
70	Servance-Miellin	Miellin	Servance	1821
72	Ballon-Saint Mars	Saint-Mars-sous-Ballon	Ballon	1835
73	Saint-François-Longchamp	Saint-François-Longchamp	Montgellafrey	1904
85	Essarts en Bocage	Oie (L')	Sainte-Florence	1895

Communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 dont la création est issue d'une ou plusieurs des communes fondatrices.

→ soit d'une commune fondatrice qui à un moment de son histoire, a été fusionnée avec une des autres communes fondatrices de la commune nouvelle, cette fusion ayant été remise en cause ultérieurement. Le nombre d'occurrences de cette situation est de huit.

Département	Commune nouvelle	Commune absorbante	Commune absorbée	Année absorption	Année scission
12	Palmas d'Aveyron	Coussergues	Cruéjols	1833	1839
39	Mières	Molpré	Mières	1813	1846
46	Cœur de Causse	Beumat	Vaillac	1806	1839
50	Pontorson	Macey	Vessey	1972	1979
57	Ancy-Dornot	Dornot	Ancy-sur-Moselle	1810	1869
89	Valravillon	Villemer	Neuilly	1972	1978
46	Bellefont-La Rauze	Valroufié	Laroque-des-Arcs	1806	1851
60	La Drenne	Ressons-l'Abbaye	Le Déluge	1827	1833

Communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 ayant antérieurement fusionné avec une autre commune fondatrice, puis défusionné.

L'histoire des communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et en 2016 permet de mettre en évidence une absence de caractère figé ; le périmètre des communes ne cesse d'évoluer, les communes nouvelles contribuant à amplifier cette histoire, même si, pour certaines d'entre elles, cela permet de fermer une parenthèse ouverte depuis la création des municipalités intervenue en 1789.

Facteurs explicatifs de la création des communes nouvelles

Au-delà des éléments historiques, plusieurs facteurs peuvent être mis en avant pour expliquer la création de la commune nouvelle, sans qu'il existe de hiérarchie entre eux.

Le premier facteur concerne le schéma départemental de coopération intercommunale de 2016. Ainsi, dans le département du Maine-et-Loire, dès juin 2015, le préfet a présenté aux élus les perspectives qui le guideraient dans l'élaboration de celui-ci : un schéma qui, au vu de celui définitivement adopté en 2016, a réduit le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale de 30 à 9. Au regard de ce projet, les élus des Mauges ont souhaité préserver les acquis intercommunaux de chacune des 6 structures intercommunales à travers la création d'une commune nouvelle à l'échelle des anciennes structures. Ce choix, qui a donc consisté à reprendre au niveau des communes nouvelles, les compétences antérieurement transférées à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, a ensuite permis la création d'une nouvelle structure intercommunale à cette échelle (communauté d'agglomération) avec des compétences réduites aux seules obligations issues de la loi.

Le second facteur, corollaire du premier, se fonde sur des réflexions conduites par certains élus quant à l'avenir des communes - trop morcelées - qui se trouvent appartenir à de vastes intercommunalités mais également au sein de régions qui disposent pour certaines d'entre elles des périmètres beaucoup plus étendus que ceux qui existaient avant 2015 et dont le champ de compétences a été considérablement élargi. Ainsi, la volonté de créer une commune nouvelle a consisté à solidifier l'échelon communal au regard des mutations territoriales en cours.

INTERVIEW



Philippe Chalopin,

maire de la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (49),

créée en 2015 à partir de dix communes fondatrices (dont deux communes nouvelles), pour une population de 11 873 habitants.



Vous avez créé une commune nouvelle. À ce titre, vous avez été sollicité pour participer à de nombreuses rencontres en France à ce sujet. Qu'est-ce qui a motivé cet engagement dans la dynamique des communes nouvelles ?

Je crois personnellement à cette réforme qui est un moyen de sauver les communes rurales. Je suis persuadé que c'est aussi un nouveau moyen de penser la commune en travaillant sur la démocratie participative des conseils consultatifs. Je pense aussi que la situation actuelle de notre pays rend nécessaires les réformes structurelles - il faut à tous les échelons « dépenser mieux - faire mieux avec moins ». C'est un peu ma participation désintéressée au redressement des finances publiques. Notre pays ne peut plus se « payer le luxe de 36 000 communes ».

Quel en a été pour vous le ressort ?

La volonté de faire partager notre expérience réussie et donner aussi une impulsion de modernité.

Combien d'interventions avez-vous effectuées ?

Une bonne vingtaine. Celles-ci m'ont donné l'occasion d'expliquer la commune nouvelle à des élus du Finistère, du Maine-et-Loire, de la Manche, de la Mayenne, du Puy-de-Dôme, de la Sarthe, de la Vendée. Certains maires délégués se sont également investis dans cette démarche d'explication.

Y a-t-il dans le bilan de ces interventions des éléments qui se dégagent et qui permettraient d'expliquer pourquoi les communes nouvelles se sont plus particulièrement développées dans le Grand Ouest ?

La volonté d'aller plus loin dans la mutualisation et de dépasser le modèle intercommunal. La croyance aussi que la commune est le meilleur échelon de la démocratie. La perspective de la loi NOTRe a aussi été un élément déclencheur.

Le troisième facteur d'explication des communes nouvelles illustre la spécificité de cette construction : il résulte d'un effet de capillarité. Les auteurs des propositions de loi relatives aux communes nouvelles y ont participé : Jacques Pélissard, Christine Pirès-Beaune et Bruno Sido. Les élus, qui ont été pionniers dans la création de communes nouvelles, se sont également investis dans ce travail d'explications.

Il en est ainsi, entre autres exemples :

- dans le département du Maine-et-Loire, avec la commune de Baugé-en-Anjou (49) créée le 1^{er} janvier 2013 ;
- dans l'Orne, avec la création de la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage (61) créée le 1^{er} janvier 2015 ;
- dans le Rhône, avec la création de la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs (69) créée le 1^{er} janvier 2013 ;
- en Vendée, avec la création de la commune nouvelle des Essarts-en-Bocage (85) créée le 1^{er} janvier 2016.

Les interventions de ces élus ont eu lieu, devant des

assemblées départementales de maires, ou bien encore, à la demande d'élus souhaitant créer une commune nouvelle. Certaines de ces communes nouvelles ont également organisé des manifestations : la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou a organisé le 21 novembre 2014 la deuxième rencontre nationale des communes nouvelles qui a permis d'accueillir plus de 600 participants venus de toute la France. Bien évidemment, cette capillarité ne saurait se limiter aux seuls élus des communes nouvelles précitées.

Ainsi, le développement des communes nouvelles en Dordogne doit beaucoup à celle créée à Boulazac-Isle-Manoire en 2015 : neuf communes se sont engagées dans la création de deux communes nouvelles supplémentaires sur le territoire de la communauté d'agglomération du Grand Périgueux, présidée par le maire de la commune nouvelle de Boulazac-Isle-Manoire :

- commune nouvelle de Bassilac et Auberoche ;
- commune nouvelle de Sanilhac ;
- la commune nouvelle de Boulazac-Isle-Manoire ayant étendu au cours de la même année son périmètre à une commune supplémentaire et formant aujourd'hui une « nouvelle » commune nouvelle.

INTERVIEW



Jérôme Nury,

maire de la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage (61),

créée en 2014 à partir de sept communes fondatrices et qui compte 5 052 habitants.



Comment expliquer l'engouement pour les communes nouvelles, notamment dans le département de l'Orne ?

Il y a trois facteurs qui peuvent l'expliquer. Le premier correspond à une longue tradition qui a toujours consisté à s'associer pour être plus forts. C'est une constante de nos territoires. La seconde tient compte de l'environnement territorial. Dès lors qu'il y a de grandes régions, et cela conduira à terme à généraliser de très grandes intercommunalités stratégiques, il y a nécessité de se regrouper pour peser sur l'environnement territorial. Enfin, les incitations financières n'ont pas été étrangères pour encourager ce mouvement.

Pourquoi les constats que vous effectuez ne sont-ils pas repris sur l'ensemble du territoire ?

Dans notre département, il y a eu des précurseurs. Ceux-ci ont joué un rôle d'entraînement auprès des communes voisines. C'est comme cela que les communes nouvelles ont été développées dans l'Orne. Au cours des années 2015 et 2016, j'ai participé à plus d'une centaine de réunions dans mon département mais aussi sur le territoire national. Nous avons été quelques-uns à être les « missi dominici » de la commune nouvelle. Les échanges tenus permettent de bien comprendre que la France est une véritable mosaïque aux cultures très diverses. La solidarité est une valeur partagée beaucoup plus spontanément dans le Grand Ouest que sur d'autres territoires.

Nous ne mesurerons jamais assez le travail d'explication sur la création des communes nouvelles issu de longs et patients échanges avec les élus et pour lequel, ne l'occultons pas, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et Territoires Conseils se sont très fortement impliqués.

Le dispositif législatif des communes nouvelles qui résulte de propositions de lois, dont le contenu répond aux nombreux questionnements suscités par les premières communes nouvelles.

C'est la première fois dans l'histoire de la décentralisation que la mise en œuvre de dispositions législatives et l'explication de celles-ci doivent l'essentiel aux seuls acteurs des territoires.

Ensuite, sans qu'il soit possible d'établir une systématisation, l'incertitude sur l'application de certaines dispositions ou leurs effets a joué un rôle non négligeable.

Il faut rappeler que si les communes nouvelles ont été créées en 2010, de nombreux éléments freinaient leur mise en œuvre. Ainsi, à titre d'exemples, avant que n'interviennent des modifications législatives en 2015 et 2016, l'impossibilité de constituer un conseil municipal de la commune nouvelle en additionnant l'ensemble des conseillers municipaux élus en 2014 ; ou bien, la difficile résolution de la question de l'ajustement des taux de fiscalité applicables au niveau des contribuables de chacune des communes fondatrices ; mais également, l'obligation de créer des états spéciaux dans chacune des communes déléguées conduisant à rendre le processus budgétaire très complexe (ce qui n'avait pas empêché certaines communes nouvelles de déroger à cette règle...). Dernier exemple, l'impossibilité jusqu'en 2016 de permettre que des communes associées d'une commune fusionnée deviennent communes déléguées lors de la création d'une commune nouvelle. Sans que la liste soit exhaustive, de nombreux éléments relatifs à la législation des communes nouvelles constituent donc des freins.

Les communes nouvelles, fortes et vivantes, qui interrogent l'ensemble de nos organisations

Chaque création de commune nouvelle constitue l'occasion de mesurer l'importance du maillage communal dans notre quotidien. La liste qui suit expose quelques-unes des problématiques rencontrées.

La modification de l'adresse avec mention de la commune déléguée en plus du nom de la commune nouvelle a nécessité une adaptation des services de La Poste mais aussi une évolution à venir des formulaires Cerfa avec mention d'une ligne supplémentaire (*mesures de simplification obtenues par l'AMF*).

De plus, des dérogations ont été admises pour éviter l'actualisation des cartes grises et l'éventuel changement des plaques d'immatriculation des véhicules (*adaptations portées par l'AMF*).

L'évolution du territoire communal entraîne également des modifications dans la délimitation du ressort de certaines administrations (exemple : cours d'appel...) ainsi que des adaptations pour le calcul des frais de déplacement des personnels de santé notamment.

Concernant **l'organisation des communes nouvelles**, elles bénéficient de spécificités qui tiennent aux pouvoirs propres des maires délégués en matière d'état civil et de parrainage des candidats aux élections présidentielles, par exemple.

Enfin, la commune nouvelle n'est pas sans conséquences sur les associations communales (associations foncières pastorales, associations communales de chasse agréées...).

Ce qui n'a pas empêché des élus, qui pourraient être qualifiés de pionniers, de s'engager dans cette démarche. Bien évidemment, le dispositif financier accompagnant la création des communes nouvelles (spécialement l'exonération de ces communes nouvelles à leur participation à l'effort de réduction des finances publiques) a joué le rôle d'un catalyseur. Mais, compte tenu du caractère transitoire de celui-ci, c'est bien l'envie de se projeter dans l'avenir qui constitue l'un des ressorts essentiels qui explique la création des communes nouvelles.

En réalité, la création des communes nouvelles ne peut s'expliquer par un facteur, mais par une pluralité de facteurs. La combinaison de ceux-ci relève de chacun des élus des communes concernées, sans même qu'il soit possible de caractériser la hiérarchisation que chacun d'entre eux a opérée. C'est pourquoi, il convient de ne pas parler de la commune nouvelle, mais des communes nouvelles, qui présentent autant de sonorités distinctes les unes des autres.

Enfin, dernier élément : la géographie. Le déploiement des communes nouvelles est particulièrement important dans l'Ouest de la France, dans sa dimension géographique, c'est-à-dire cette partie de territoire couverte par 14 départements.

À ce stade, une première série d'observations peut être effectuée :

→ suite à l'ordonnance du 12 octobre 1945 ⁽¹⁾, les premières coopératives d'utilisation du matériel agricole ont été mises en place dans l'Ouest de la France ;

→ la politique des « pays » dont la reconnaissance législative est intervenue en 1995 ⁽²⁾ avait d'abord été initiée dans l'Ouest ⁽³⁾ ;

→ l'Ouest a joué un rôle moteur lors de la relance de l'intercommunalité à fiscalité propre intervenue en 1992 ⁽⁴⁾. Le développement des communes nouvelles ne fait que confirmer l'anticipation des élus de l'Ouest dans les réorganisations territoriales.

Force est de constater qu'il existe une particularité propre à l'Ouest qui pourrait laisser croire à un destin géographique.



¹Ordonnance n°45-2325, 12 octobre 1945, JO du 13 octobre 1945.

²Loi n°95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, 4 février 1995, JO du 5 février 1995.

³Louis Ergan et Loeiz Laurent - Vivre au pays - Le cercle d'or - Les Sables d'Olonne - 180p. - 1977.

⁴Loi n°92-125, 6 février 1992, JO 8 février 1992.

Synthèse

Le bilan des communes nouvelles créées en 2015 et 2016

L'analyse des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 nécessite d'être mise en perspective avec l'histoire des communes françaises.

Plusieurs facteurs doivent être pris en compte :

- l'organisation communale résulte aujourd'hui de l'établissement, en moins de trois mois, des municipalités le 12 novembre 1789 ;
- le nombre précis de municipalités créées n'est pas connu avec certitude. Il est estimé à 44 000 ;
- deux grandes tentatives de rationalisation des municipalités devenues des « communes » en 1793 sont intervenues : la première, lors de l'établissement du cadastre entre 1800 et 1848 ; la seconde, entre 1971 et 2010. L'année 1972 est celle au cours de laquelle la suppression de communes fut la plus importante : 802.

Le succès des communes nouvelles créées entre 2011 et 2016 doit être appréhendé au regard de ces éléments historiques. Car, en cinq ans, ce sont 542 communes qui ont été créées, à partir de 1 820 communes fondatrices, soit un solde net de 1 278 communes. Les années 2015 et 2016 sont celles où cette rationalisation fut la plus importante. Pour la seule année 2015, le solde net de communes nouvelles créées est égal à 96 % du solde net des communes obtenu en quarante ans (1971-2010).

Des communes nouvelles ont été créées dans toutes les régions françaises métropolitaines, à l'exception de la Corse. Toutefois, c'est dans l'Ouest, à l'instar de ce qui s'est passé pour le développement des structures intercommunales à fiscalité propre, que les résultats les plus importants ont été enregistrés.

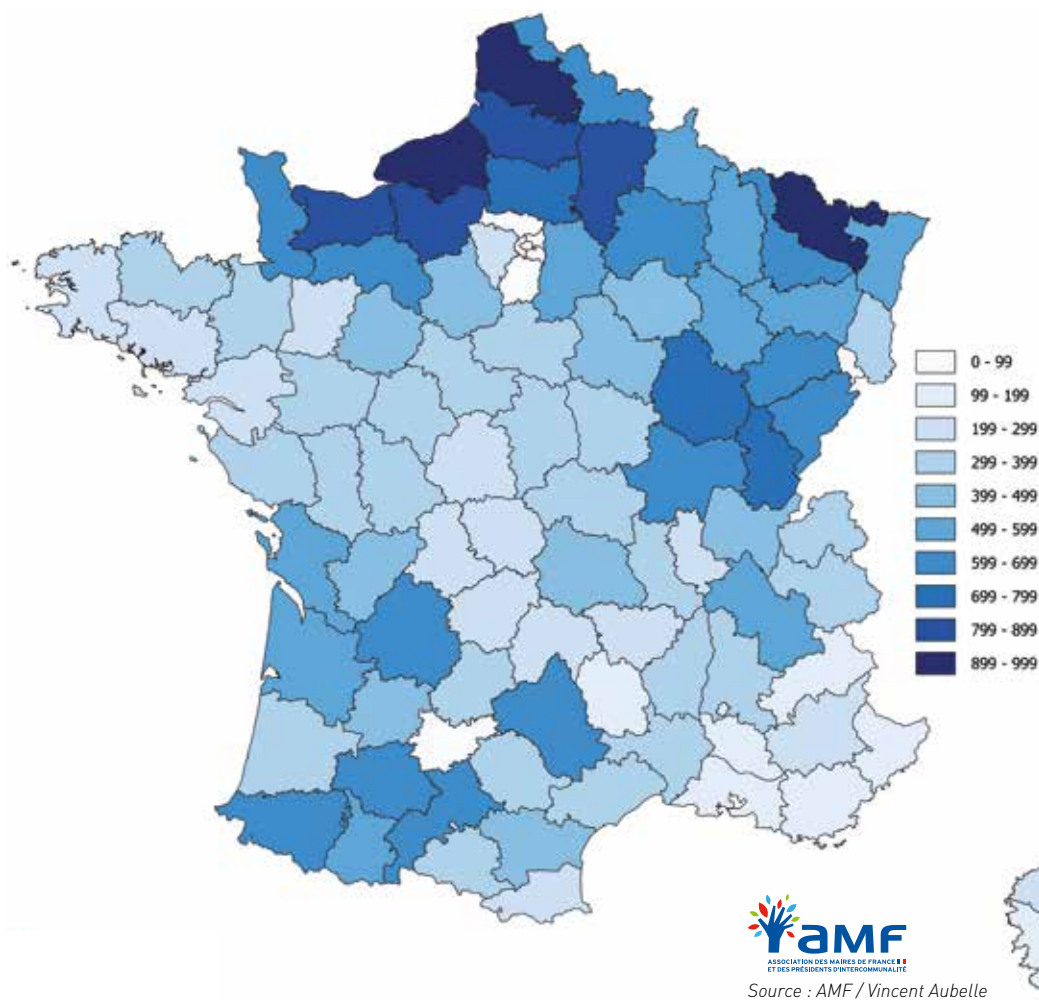
Pour mesurer la portée des évolutions intervenues, le niveau départemental est le plus approprié. Ainsi, sept départements concentrent 40,6 % du nombre des communes nouvelles créées en 2015 et 2016.

Par ailleurs, la typologie des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 permet de faire ressortir une diversité de situations : celle-ci tient au nombre de communes fondatrices qui s'échelonnent entre 2 et 22, à la population comprise entre 114 habitants et 12 1809 habitants. Enfin, 26 communes nouvelles ont été créées sur l'intégralité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les facteurs constitutifs de ce succès sont multiples, sans qu'il soit possible d'établir une hiérarchie entre eux. Au-delà des incitations financières qui n'ont été qu'un catalyseur, il est possible de relever les éléments qui suivent :

- la volonté de consolider le niveau communal ;
- le lien entre la structuration communale et intercommunale ;
- la réflexion sur les réorganisations intervenues au niveau des départements et des régions (tant au niveau des périmètres pour certaines des régions que des compétences) ;
- enfin, l'importance de la pédagogie développée par ceux qui ont créé une commune nouvelle n'a pas été sans influence pour comprendre les raisons de ce succès.

Nombre de communes par département avant 1801 France Métropolitaine



Carte du nombre de communes existantes en 1801 par tranche d'effectifs

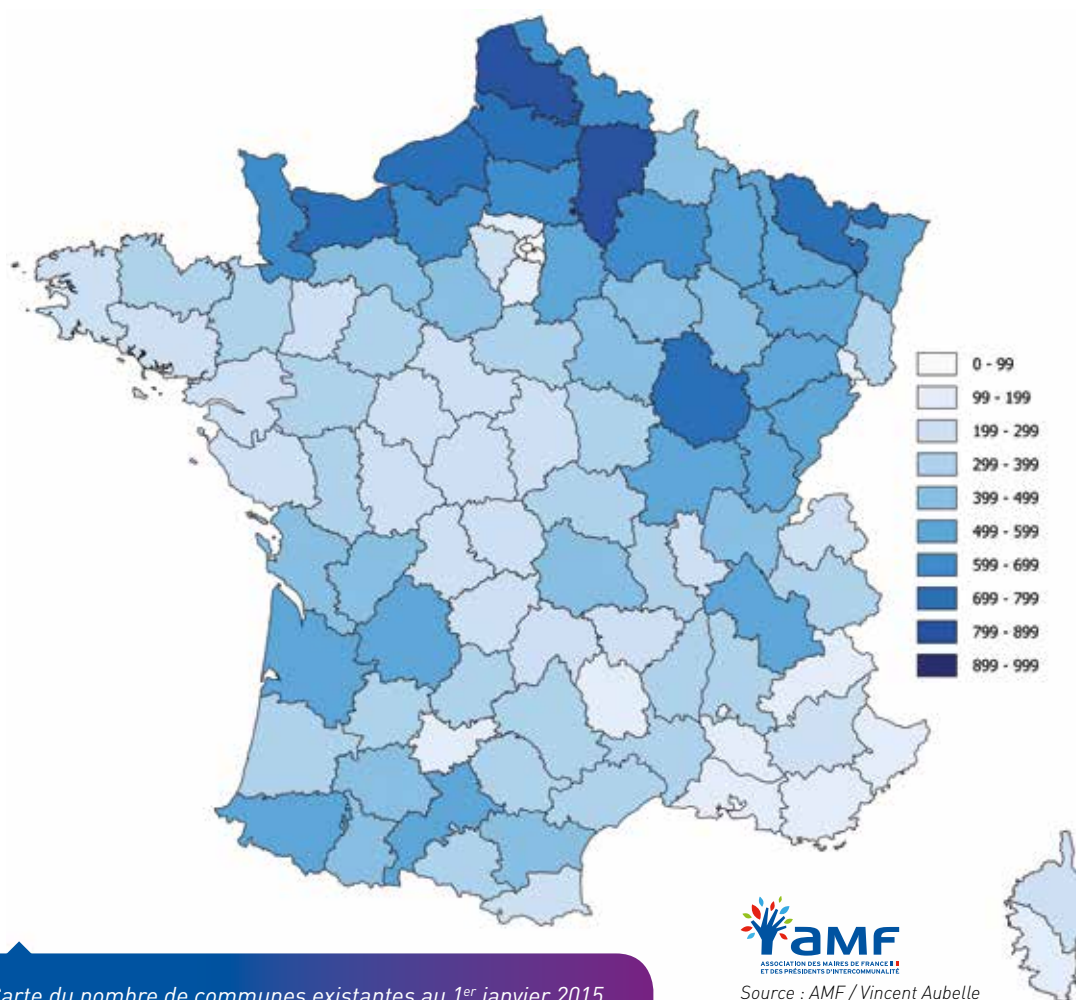
Source : *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui - Dictionnaire d'histoire administrative* ⁽¹⁾

➤ L'analyse de ces cartes permet de mesurer les effets de la rationalisation du nombre de communes dans chacun des départements de France sur la base des limites territoriales qui sont les leurs au 1^{er} janvier 2015. Plusieurs observations peuvent être formulées. La première relative à sept départements qui ne comptent aucune commune en 1800 : le Tarn-et-Garonne, le Territoire de Belfort, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val d'Oise. La création de ces départements est intervenue aux dates qui suivent : Tarn-et-Garonne en 1808 (décret impérial du 21 novembre 1808) ; pour le Territoire de Belfort, en 1922 ; pour l'Essonne, les

Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise, cela intervient en 1964 (loi du 10 juillet 1964⁽²⁾).

Par ailleurs, relevons que le département qui compte le plus de communes en 1800 est celui de la Seine-Maritime avec 990 communes. Celui qui en compte le plus à la date du 1^{er} janvier 2015 est l'Aisne, avec 803 communes. Au 1^{er} janvier 2017, le nombre de communes de ce département a été réduit d'une unité suite à la création en 2016 de la commune nouvelle de Cormicy (51), la commune de Gernicourt ayant été rattachée à la Marne.

Nombre de communes par département au 1^{er} janvier 2015 France Métropolitaine



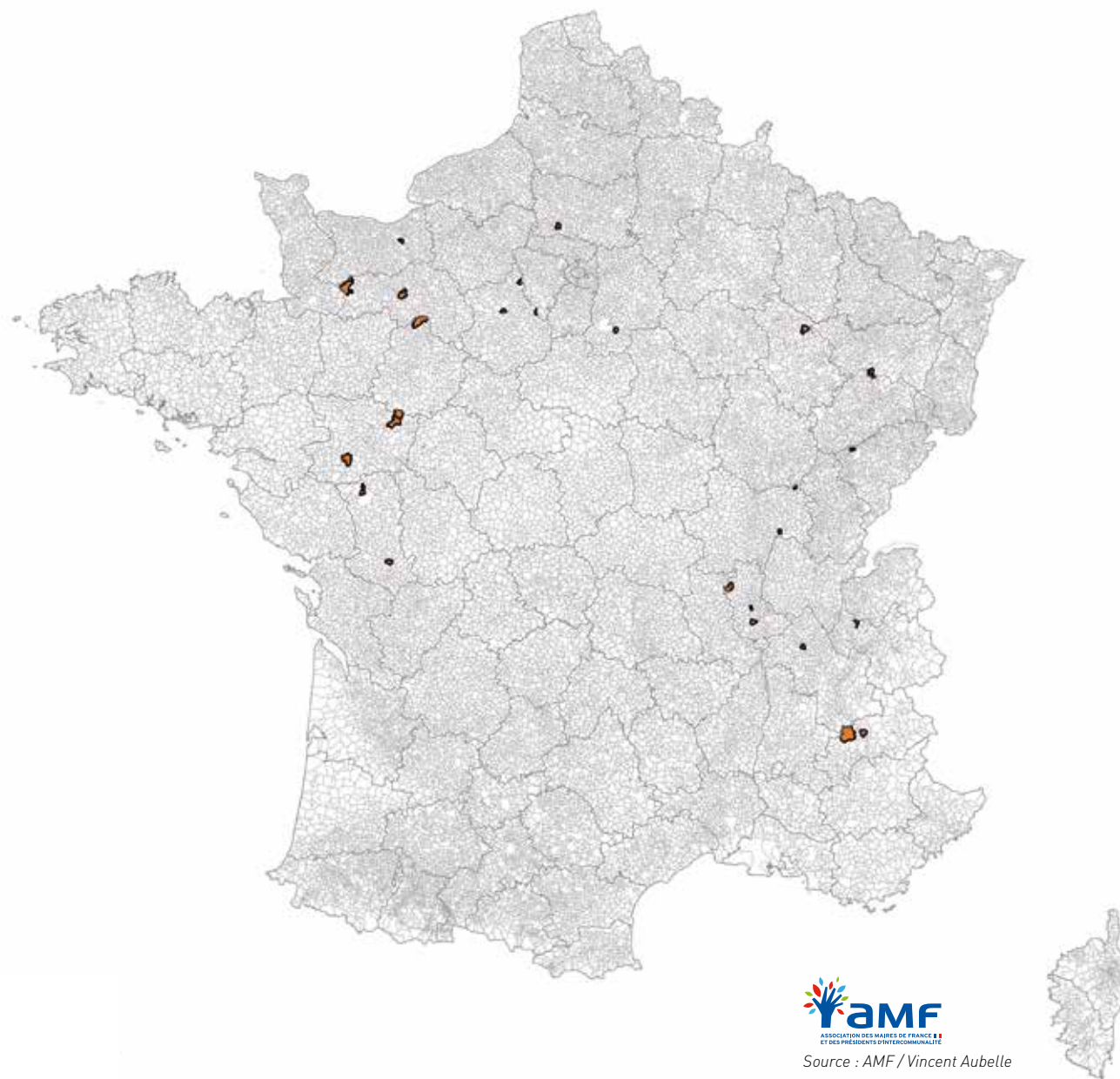
Carte du nombre de communes existantes au 1^{er} janvier 2015

Source : Insee

Enfin, l'analyse de ces deux cartes permet de mettre en évidence les départements pour lesquels la suppression de communes fut la plus importante entre les deux dates prises en référence. Parmi les départements qui enregistrent une réduction du nombre de leurs communes la plus importante : l'Aveyron avec une baisse de - 50,2 %, le Gers avec - 32,7 %, le Lot-et-Garonne avec - 27,6 %, le Jura avec - 25 %, la Seine-Maritime avec 24,8 %, les Alpes-de-Haute-Provence avec - 23 % ou bien encore le Calvados avec - 21,5 %.

Inversement, plusieurs départements ont enregistré au cours de la même période des augmentations de communes. Entre autre le département du Puy-de-Dôme avec une augmentation de 7 %, les Alpes-Maritimes avec + 8,7 %, la Corse du Sud avec + 8,8 %, les Bouches-du-Rhône avec + 9 % et le Morbihan avec + 13%. A noter que cette dernière liste de départements correspond à ceux pour lesquels les créations de communes nouvelles en 2015 et 2016 sont faibles ou inexistantes.

Communes nouvelles créées entre 2011 et 2014 France Métropolitaine

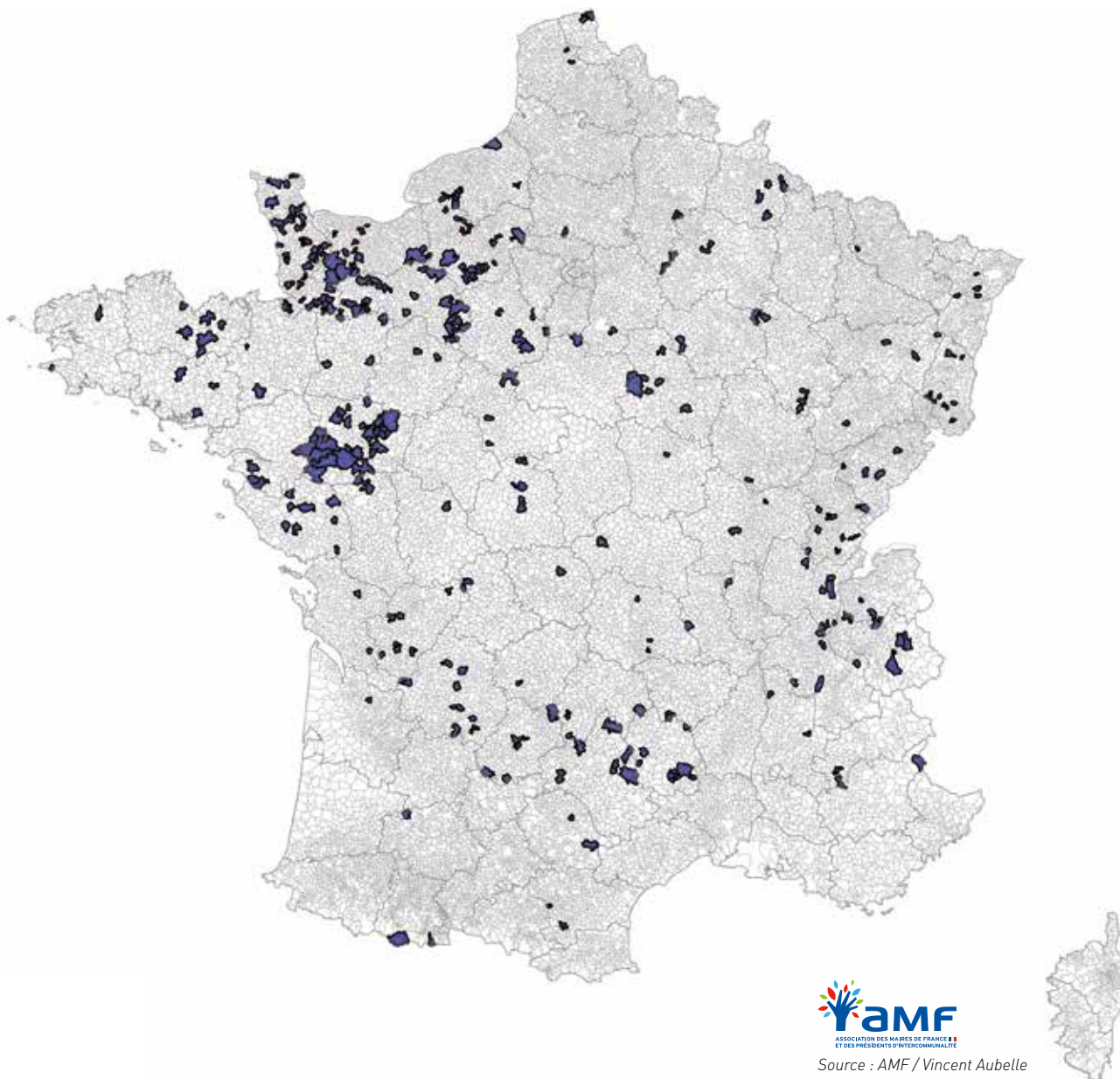


AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

Source : AMF / Vincent Aubelle

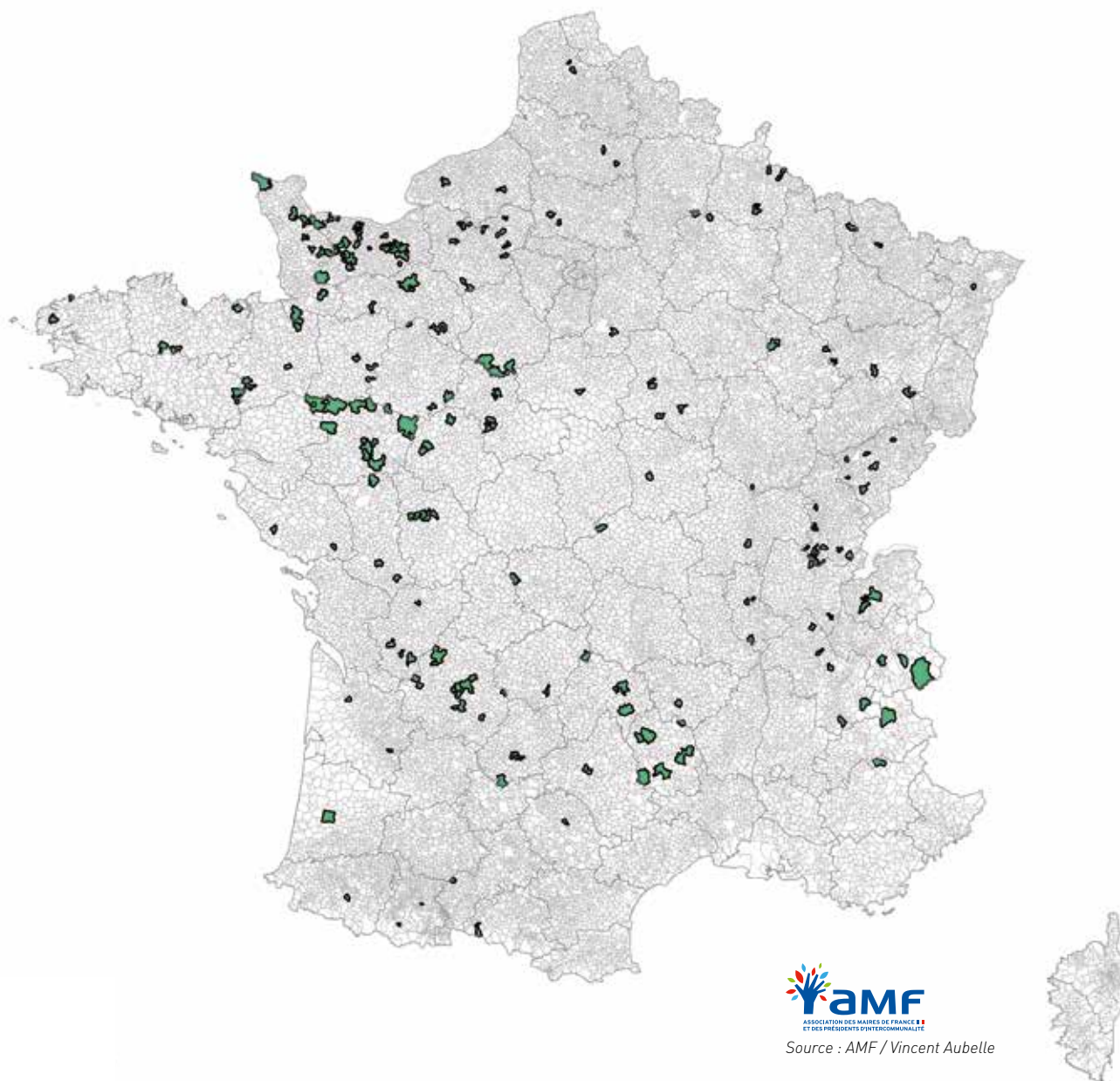
Carte des communes métropolitaines au 1^{er} janvier 2015 avec
les communes nouvelles créées entre 2011 et 2014

Communes nouvelles créées en 2015 France Métropolitaine



Carte des communes métropolitaines au 1^{er} janvier 2015 avec
les communes nouvelles créées en 2015

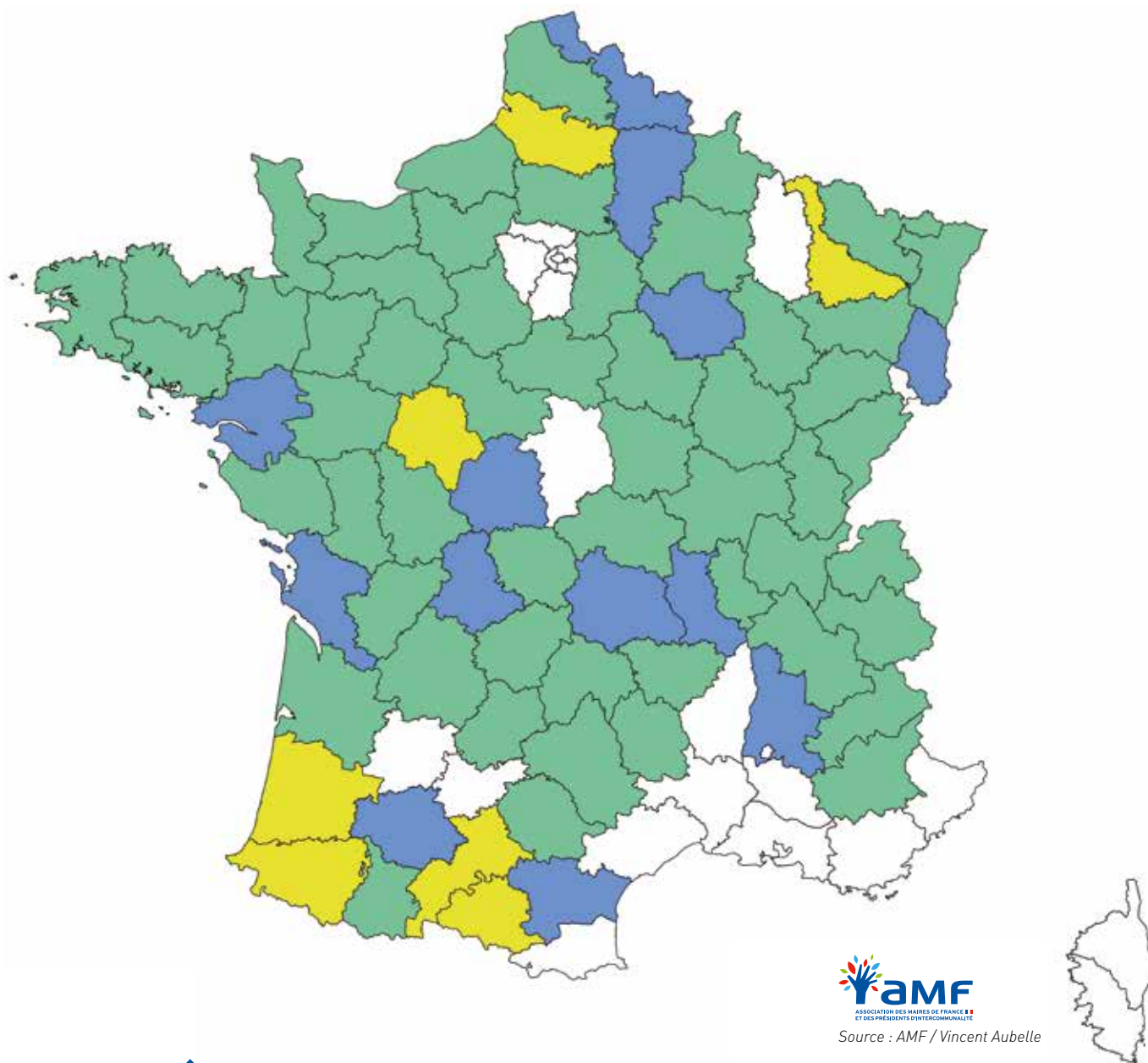
Communes nouvelles créées en 2016 France Métropolitaine



AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ
Source : AMF / Vincent Aubelle

Carte des communes métropolitaines au 1^{er} janvier 2015 avec
les communes nouvelles créées en 2016

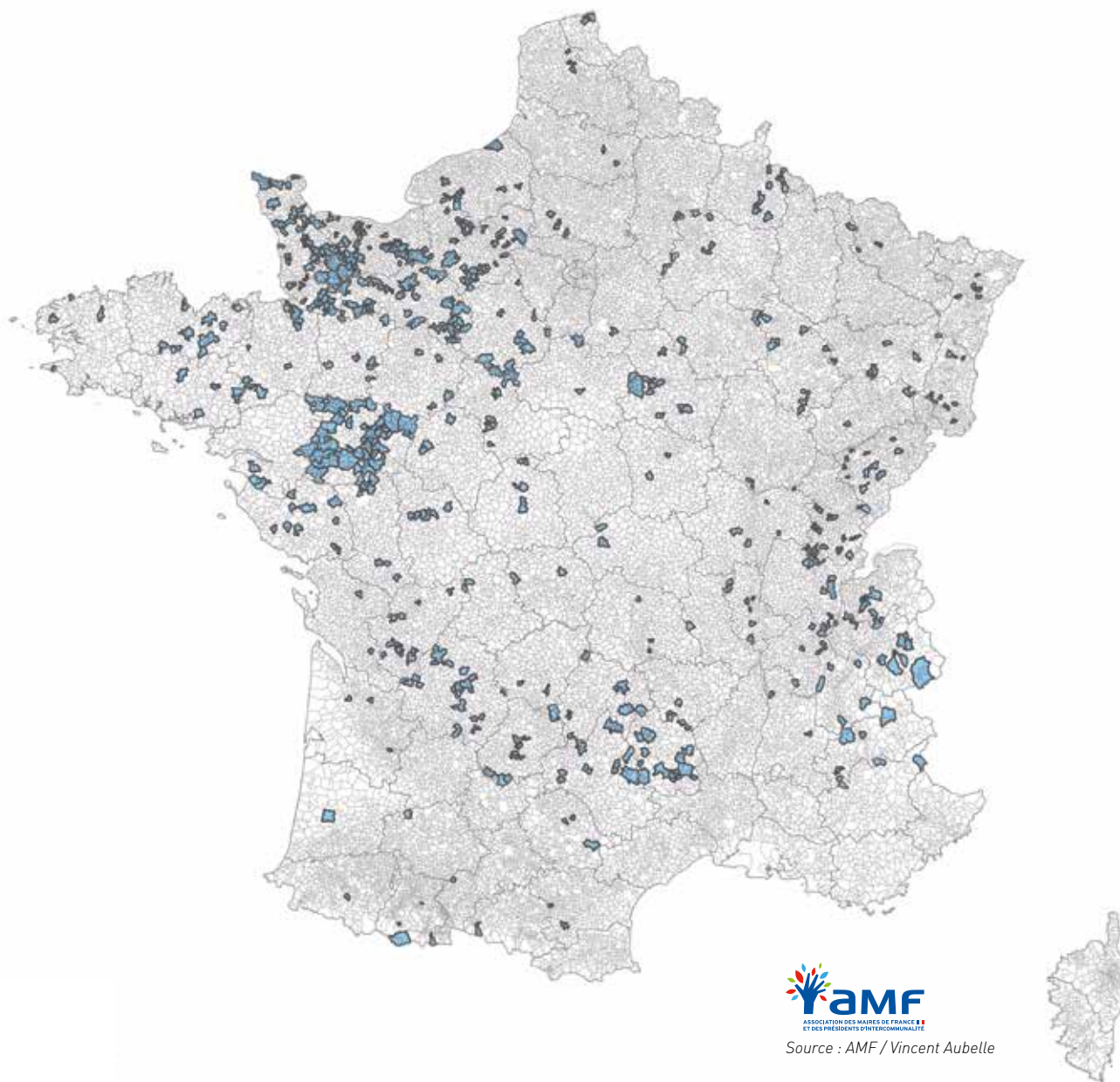
Création des communes nouvelles en 2015 et 2016 par département - France Métropolitaine



Carte par départements des créations de communes nouvelles intervenues en 2015, 2016, puis en 2015 et 2016

- Absence de création
- Création en 2015
- Création en 2016
- Création en 2015 et 2016

Communes nouvelles créées entre 2011 et 2016 France Métropolitaine

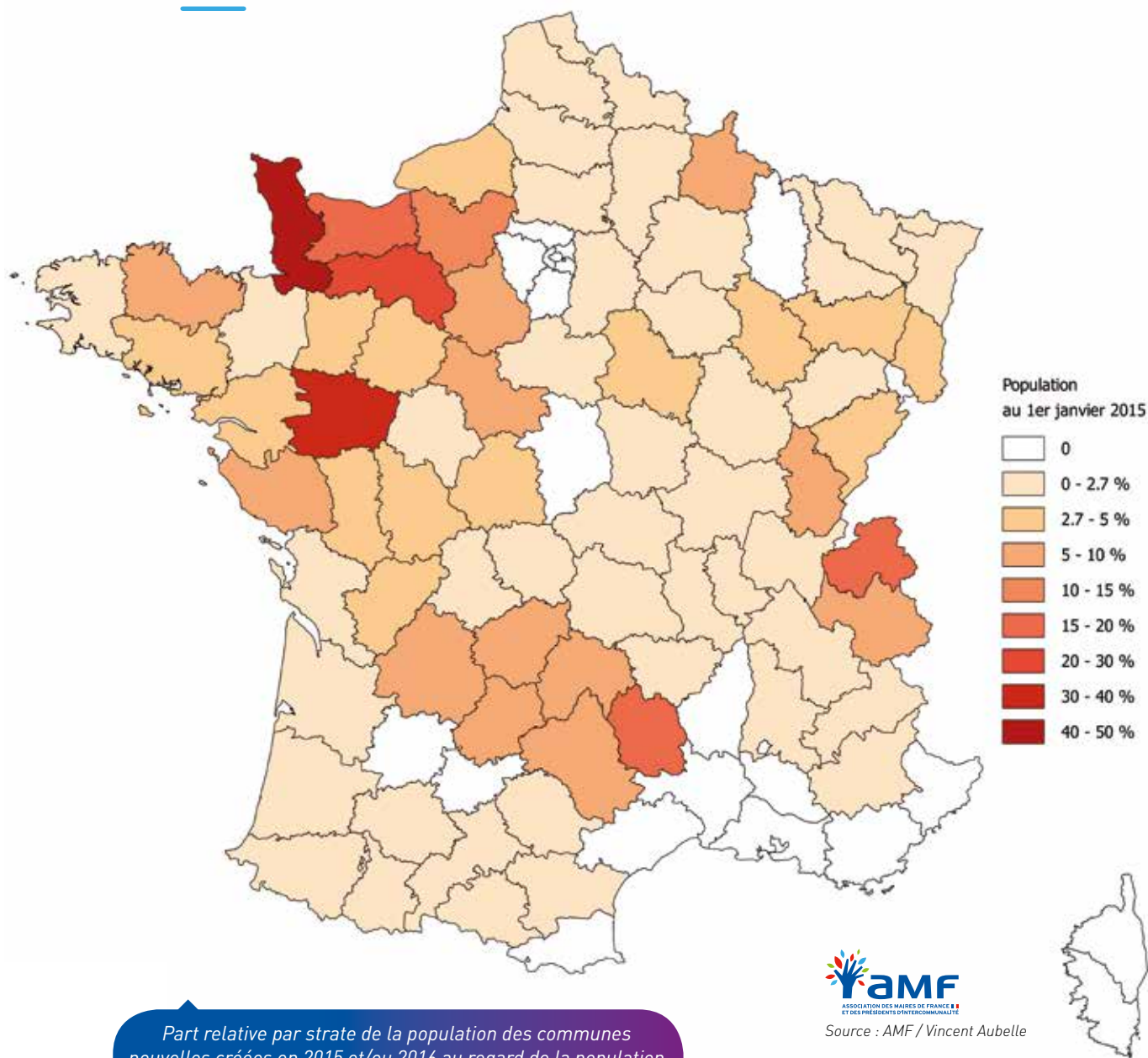


AMF
ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

Source : AMF / Vincent Aubelle

Carte des communes métropolitaines au 1^{er} janvier 2015 avec
les communes nouvelles créées en 2011 et 2016

Part relative de la population des communes nouvelles sur la population totale par département France Métropolitaine



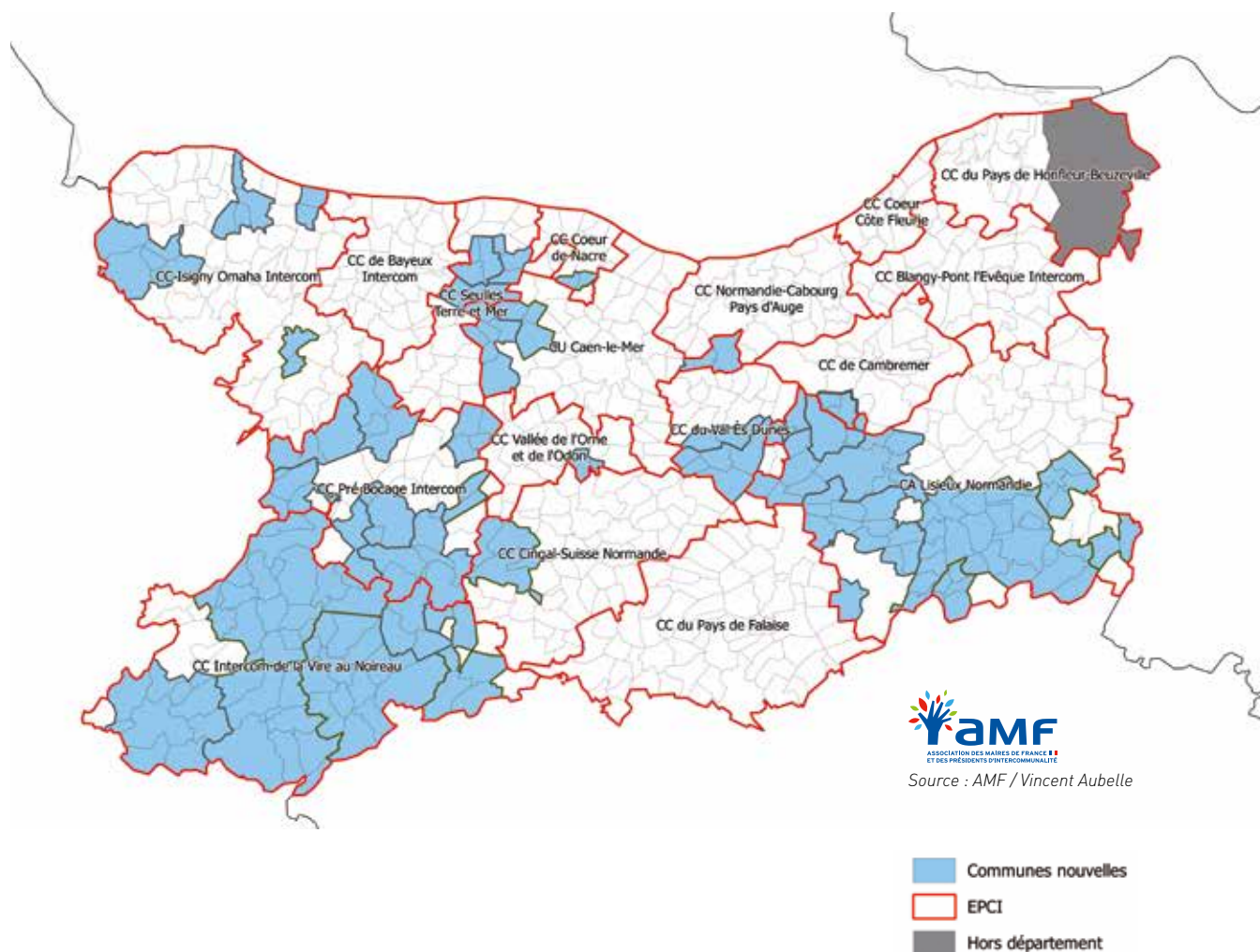
Part relative par strate de la population des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 au regard de la population totale du département au 1^{er} janvier 2016.

Source : Insee

NOTA BENE :

la part de la population des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 est égale à 2,7 % de la population municipale totale de la métropole au 1^{er} janvier 2016.

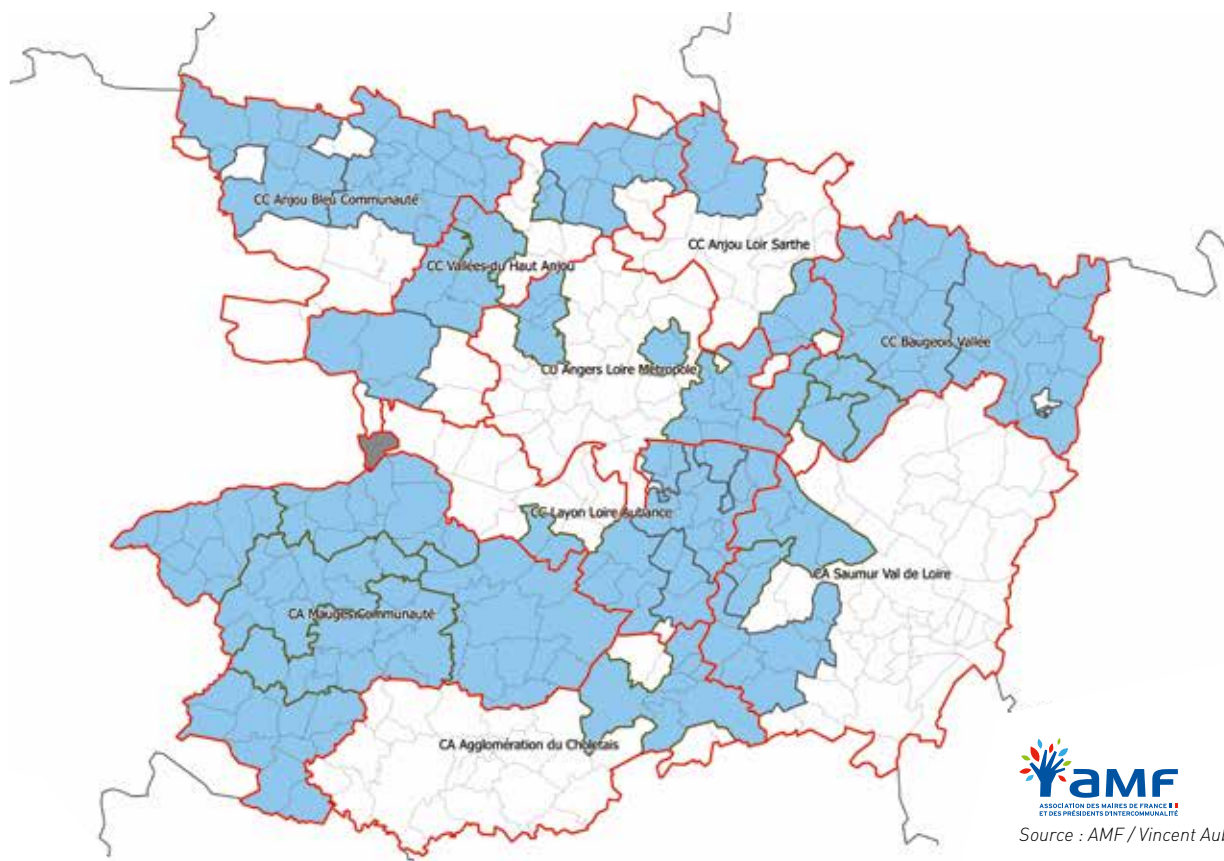
Focus sur le département du Calvados (14) ; Communes nouvelles et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017



Communes nouvelles et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 - Département du Calvados

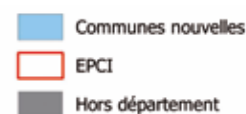
- Le département du Calvados comptait, au 1^{er} janvier 2017, 17 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce département compte 39 communes nouvelles créées à partir de 206 communes fondatrices. Le déploiement des communes nouvelles s'inscrit plus spécifiquement dans deux grands secteurs : le Sud-Est du département et au Sud-Ouest, à partir Nord-Sud aux limites de la communauté de l'agglomération de Caen.

Focus sur le département du Maine-et-Loire (49) ; Communes nouvelles et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017



Source : AMF / Vincent Aubelle

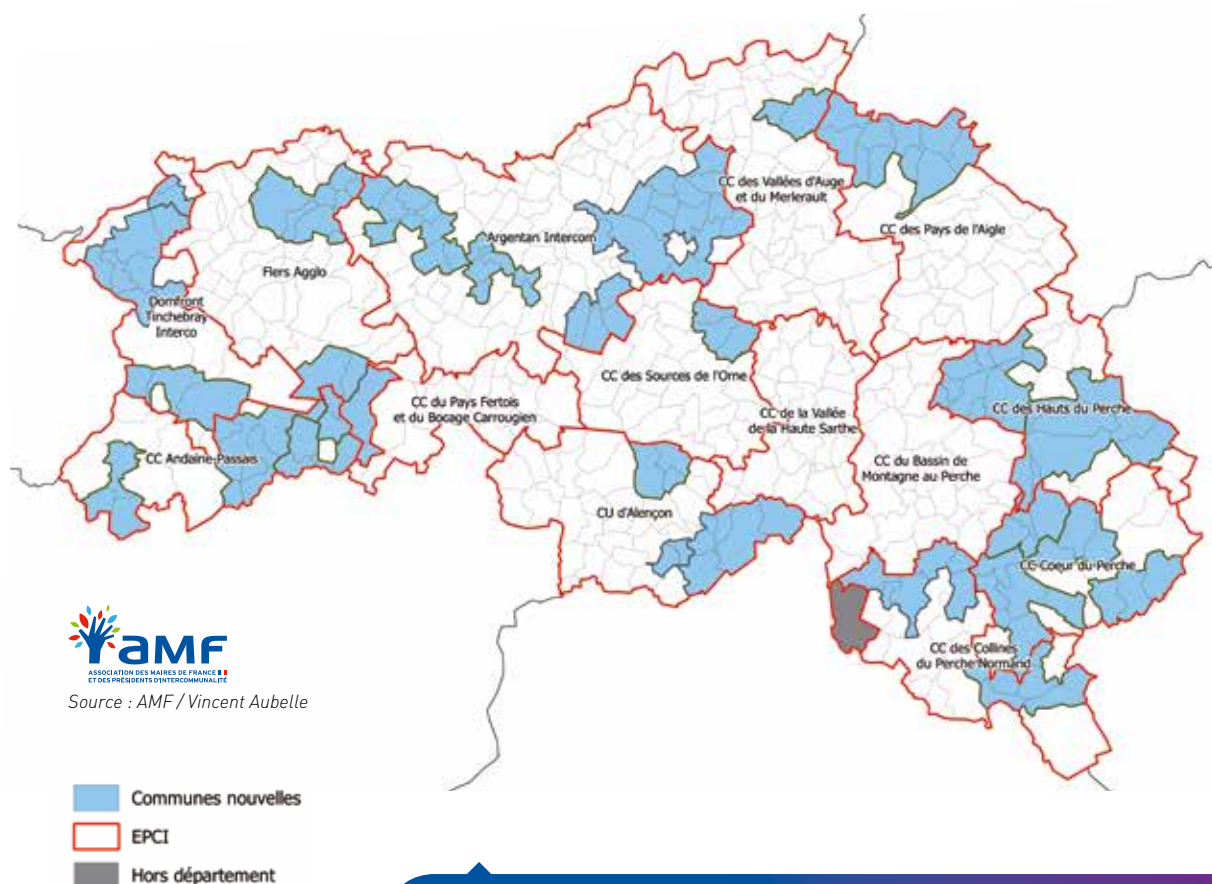
Communes nouvelles et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 - Département du Maine-et-Loire



- Alors qu'il comptait 30 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015, le département n'en compte plus, au 1^{er} janvier 2017, que 9. Le plus faible au niveau de sa population est la communauté de communes Anjou Loir et Sarthe – 27 637 habitants ; le plus important est la communauté urbaine d'Angers Loire Métropole avec une population de 284 701 habitants. La restructuration intercommunale qui a été conduite s'appuie fortement sur les communes nouvelles créées (le département en compte 55, créées à partir de 207 communes fondatrices). Et plus particulièrement pour ce qui concerne la communauté d'agglomération Mauges Communauté, créée le 1^{er} janvier 2016 à partir de six communes nouvelles créées sur l'intégralité du périmètre de chacune des anciennes communautés de communes. Cette construction a fortement inspiré l'avant-projet de schéma départemental de coopération intercommunale présenté en juillet 2015 et à la solution retenue de créer neuf sous-ensembles intercommunaux. Enfin, la commune nouvelle de Ingrandes-Le-Fresne-sur-Loire, dont l'une des deux communes fondatrices, Le Fresne-sur-Loire, appartenait antérieurement au département de la Loire-Atlantique, est membre de la communauté de communes du Pays d'Ancenis [44].

Focus sur le département de l'Orne (61)

Communes nouvelles et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017



Communes nouvelles et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2017 - Département de l'Orne.

- Le département de l'Orne compte au 1^{er} janvier 2017 15 établissements publics de coopération intercommunale. Celui dont la population est la plus faible, la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien compte 5 036 habitants ; celui qui compte la population la plus importante, la communauté urbaine d'Alençon a une population de 56 580 habitants. Le département de l'Orne compte 23 communes nouvelles constituées à partir de 124 communes fondatrices.

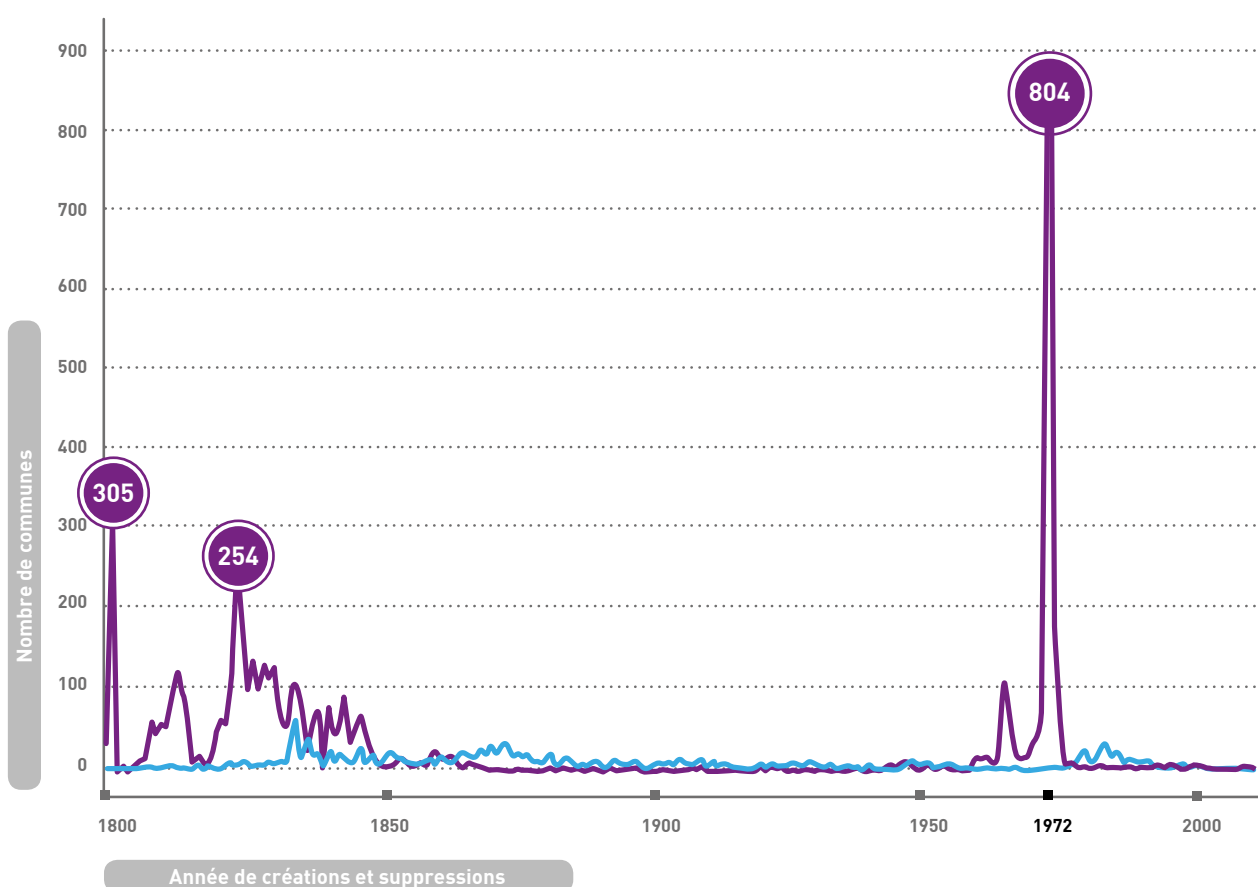
Ce département compte plusieurs intersections intercommunales avec le département de la Sarthe. Ainsi, les communes d'Origny-le-Roux et de Suré appartiennent à la communauté de communes du Maine Saosnois. A l'inverse, la commune nouvelle de Villeneuve-en-Perseigne, appartient aujourd'hui à la communauté urbaine d'Alençon alors que le schéma départemental de coopération intercommunale de 2011 l'avait rattachée à la communauté de communes du Saosnois.

Représentation du nombre de créations et de suppressions de communes intervenues entre 1800 et 2010

Communes créées
Communes supprimées



Source : AMF / Vincent Aubelle



Représentation du nombre de créations et de suppressions de communes intervenues entre 1800 et 2010

Source : Communes d'hier, communes d'aujourd'hui - Dictionnaire d'histoire administrative⁽¹⁾

⁽¹⁾Claude Motte, Isabelle Séguy et Christine Théré - Communes d'hier, communes d'aujourd'hui - Les communes de la France métropolitaine, 1801-2001, dictionnaire d'histoire administrative - Institut national d'étude démographiques - Paris - 406p. - 2003.

—
CHAPITRE

2

—
Les raisons d'un succès

Il n'existe pas une raison qui à elle seule, pourrait être à même de rendre compte du succès enregistré quant au nombre de communes nouvelles créées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016. C'est un ensemble de facteurs qui se conjuguent entre eux.

Toutefois, même si cela ne constitue pas un sujet de réflexion en tant que tel pour les élus locaux lorsqu'ils décident de s'engager dans la création d'une commune nouvelle, il faut bien admettre que les dispositions législatives dérogent du droit classique de la décentralisation mis en œuvre depuis 1982 participant à ce succès. Celles-ci permettent de caractériser l'un des principes essentiels de ce qui constitue le droit souple ^[1]: la loi représente une orientation du comportement des acteurs chargés de la mise en œuvre des communes nouvelles.

Cette approche de la décentralisation s'écarte sensiblement du droit dur, le droit unitaire, applicable sur l'ensemble du territoire. Celui-ci recèle deux écueils :

- le premier, qui tend à multiplier le droit des exceptions. Il suffit d'examiner avec attention la question des seuils de population pour pouvoir accéder à telle ou telle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale pour vérifier ce constat ;
- le second est celui d'un droit de la décentralisation qui, faute d'une véritable République décentralisée, devient tout à la fois volumétrique et instable, au regard de la fréquence avec laquelle les modifications sont opérées ^[2].

Les résultats obtenus en matière de création de communes nouvelles en 2015 et 2016 doivent donc être analysés à l'aune de cette souplesse. À partir d'un cadre, les élus peuvent effectuer des choix sur une pluralité de sujets : le régime indemnitaire, la composition de la taille du conseil municipal, le maintien ou non des communes déléguées, le nom de la commune nouvelle entres autres exemples.

Cette souplesse s'inscrit également dans le temps. Il est possible de faire évoluer les choix effectués : le maintien ou non des communes déléguées, la nature des compétences attribuées aux communes déléguées, et sans que, de surcroît, ces choix soient appliqués de façon uniforme. L'une des illustrations de ce droit souple a été apportée par les chartes qui ont été rédigées lors de la création des communes nouvelles. Sans que celles-ci n'aient la moindre

portée juridique et ce, même si la tentation de les soumettre à un contrôle de légalité a pu exister, elles permettent de matérialiser le projet de la commune nouvelle.

Enfin, les résultats obtenus au cours des années 2015 et 2016 doivent également être recherchés dans l'intitulé de la loi du 16 mars 2015, pour des communes fortes et vivantes. Des communes nouvelles fortes, l'expression avait déjà été utilisée en 1971 : « Parmi les différentes solutions possibles, une véritable priorité doit être donnée à la fusion. Il faut comprendre et faire admettre que celle-ci ne doit pas être considérée comme la disparition de collectivités humaines unies par l'histoire et la tradition, mais au contraire comme l'acte de naissance de communes nouvelles plus fortes. ^[3]»

La différence essentielle avec la législation de 1971 se fonde sur deux points :

- le premier, déjà évoqué, renvoie à l'absence d'obligations : l'exclusivité de l'initiative relative à la création des communes nouvelles est réservée aux conseils municipaux ;
- la seconde vise à rendre les communes nouvelles non seulement fortes, mais également vivantes. La question n'est plus celle de supprimer des communes mais d'encourager la rationalisation du tissu communal (les communes fortes), tout en préservant certains des éléments essentiels des communes fondatrices (les communes vivantes) : le nom de la commune, la mairie, la présence d'élus entre autres. D'où la possibilité introduite en 2010 ^[4] de permettre à toutes les communes françaises de recourir aux dispositions existantes depuis 1982 pour les seules villes de Paris, Lyon et Marseille ^[5].

Le chapitre qui suit vise à rendre compte de la souplesse de la commune nouvelle à travers cinq éléments :

- les élus des communes nouvelles ;
- le choix du nom des communes nouvelles ;
- la commune déléguée dans les communes nouvelles ;
- le lien entre les communes nouvelles et l'intercommunalité ;
- l'économie de la commune nouvelle.

¹ Conseil d'État - Etude annuelle 2013 - Le droit souple - La documentation française - Paris - 247 p. - 2013.

² Conseil d'État - Etude annuelle 2016 - Simplification et qualité du droit - La documentation française - Paris - 249 p. - 2016.

³ Circulaire n°71-363 du 28 juillet 1971 relative à la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes - Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur - n°8 - Août 1971.

⁴ Loi n°2010-1563, 16 décembre 2010, JO du 17 décembre 2010.

⁵ Loi n°82-1169, 31 décembre 1982, JO du 1^{er} janvier 1983.

A. LES ÉLUS DES COMMUNES NOUVELLES

A.1 Les différentes modalités de composition du conseil municipal lors de la création d'une commune nouvelle

Lors de la création d'une commune nouvelle, la composition du conseil municipal obéit à deux processus distincts.

Le processus de droit commun, qui consiste à répartir l'effectif du conseil municipal de la commune en fonction de la population de chacune des communes fondatrices sur la base d'un conseil théorique égal à 69 membres. Cet effectif correspond à la taille du conseil municipal le plus important (à l'exception des villes de Paris, Lyon et Marseille).

Par ailleurs, le caractère théorique de l'effectif à 69 membres pour une commune nouvelle résulte du fait qu'à partir de cette répartition, la condition d'inclusion de l'ensemble des maires et des adjoints des communes fondatrices doit être vérifiée. Ce qui explique, pour certaines d'entre elles, que l'effectif du conseil municipal dépasse ce nombre.

À titre dérogatoire, compte tenu de la difficulté à faire adopter une délibération par les conseils municipaux qui consistait, entre autres, à ne pas reprendre au sein

du conseil municipal de la commune de nombreux conseillers municipaux élus en 2014, la loi du 16 mars 2015 ⁽¹⁾ a introduit la possibilité, sous réserve d'une délibération favorable de chacune des communes, de composer le conseil municipal de la commune nouvelle par addition de l'ensemble des conseillers municipaux.

L'examen des pratiques des 517 communes nouvelles permet de faire ressortir une tendance très nette en faveur du recours à l'addition des conseils municipaux. Ainsi, à l'exception de 9 communes nouvelles en 2015 et 4 en 2016, toutes les autres communes nouvelles, soit 97,5 % de l'effectif total, ont décidé de recourir à la disposition introduite dans la loi du 16 mars 2015 précitée. La faiblesse de l'échantillon des communes nouvelles pour lesquelles le choix de ne pas additionner l'ensemble des conseils municipaux existants rend difficile l'établissement d'une typologie.

Toutefois, si certaines considérations locales peuvent expliquer le choix retenu - commune nouvelle de Gennes-Val-de-Loire (49) - et hormis la commune nouvelle de Malemort (19), toutes les communes nouvelles qui constituent cet ensemble enregistreront une diminution de plus de 60 % du nombre de conseillers municipaux dès lors que chacune des communes nouvelles devra appliquer la règle de droit commun.

L'importance de la réduction à venir de la taille du conseil municipal peut expliquer que ces communes aient effectué le choix d'y procéder par paliers plus progressifs que ceux issus de l'addition des conseils municipaux.

Code Insee	Nom de la commune nouvelle	Nombre de communes	Population municipale au 1 ^{er} janvier 2016	Taille du conseil municipal jusqu'au premier renouvellement	Taille du conseil municipal après le premier renouvellement	Taille du conseil municipal après le second renouvellement	Pourcentage de réduction entre ensemble des conseils en 2014 et à partir du second renouvellement
14371	Livarot-Pays-d'Auge	22	6 812	234	33	29	-87,61 %
19123	Malemort	2	8 330	44	33	29	-34,09 %
27049	Mesnil-en-Ouche	16	4 927	184	29	27	-85,33 %
27213	Vexin-sur-Epte	14	6 209	166	33	29	-82,53 %

Code Insee	Nom de la commune nouvelle	Nombre de communes	Population municipale au 1 ^{er} janvier 2016	Taille du conseil municipal jusqu'au premier renouvellement	Taille du conseil municipal après le premier renouvellement	Taille du conseil municipal après le second renouvellement	Pourcentage de réduction entre ensemble des conseils en 2014 et à partir du second renouvellement
49149	Gennes-Val-de-Loire	5	5 102	75	33	29	-61,33 %
61309	Perche-en-Nocé	6	2 269	70	23	19	-72,86 %
61339	Putanges-le-Lac	9	2 210	99	23	19	-80,81 %
61491	Tourouvre-au-Perche	10	3 383	114	27	23	-79,82 %
89086	Charny-Orée-de-Puisaye	14	5 153	162	33	29	-82,10 %
28012	Arrou	6	3 885	82	29	27	-67,07 %
24253	Mareuil-en-Périgord	9	2 533	95	27	23	-75,79 %
14431	Mézidon-Vallée-d'Auge	14	9 819	202	33	29	-85,64 %
14654	Saint-Pierre-en-Auge	13	7 863	167	33	29	-82,63 %

Liste des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 ayant retenu une composition du conseil municipal sur la base d'un effectif théorique de 69 membres.

INTERVIEW



Michel Courtois,

maire de la commune nouvelle de Charny-Orée-de-Puisaye (89),

créée en 2015, à partir de 14 communes fondatrices et pour une population de 5 153 habitants.



Comment expliquer la création de la commune nouvelle ? L'histoire intercommunale ? L'envie d'innover ?

La commune nouvelle est l'aboutissement d'une mutualisation optimale. C'est un long processus qui a commencé en 2008. On voulait investir pour le territoire mais on n'avait pas de moyens suffisants. En 2009, il y a eu la gestion unifiée (personnel) et un fort transfert de compétences (école, voirie, sport). La taxe professionnelle unique a été instituée en 2001 et, grâce aux transferts des compétences en 2009, la DGF a été doublée. Suite à la fusion entre les deux communautés de communes en 2014, peu avant la loi NOTRe, la création de la commune nouvelle sur le périmètre de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2016 a permis d'avoir une place suffisante au sein d'une nouvelle intercommunalité, de continuer à gérer les services de proximité et d'investir pour le territoire (principe de subsidiarité).

Pourquoi ne pas avoir additionné l'ensemble des conseils municipaux lors de la création de la commune nouvelle ?

Un conseil municipal à 75 conseillers représentant 14 communes déléguées c'est déjà beaucoup. Si on avait additionné les conseils municipaux, il y aurait eu 162 conseillers et cela aurait été impossible à gérer, notamment pour atteindre le quorum.

La réduction du nombre d'élus lors de la création de la commune nouvelle, puis en 2020, constitue-t-elle un obstacle pour vous ?

Au moment où j'ai fait mes vœux début 2016 suite à la mise en place de la commune nouvelle, les élus non conseillers municipaux sont passés au statut de conseillers communaux dans les conseils communaux des communes déléguées, et certains sont donc partis par frustration. En 2020, il n'y aura plus que 33 conseillers sur 75. Il faudra donc que les conseillers restants soient très engagés pour gérer l'ensemble du territoire, et surtout faire une liste paritaire (conséquence d'une commune de plus de 1 000 habitants).

Le fait d'avoir privilégié une composition du conseil municipal de la commune nouvelle à partir de l'addition des conseillers municipaux des communes fondatrices conduit à disposer, parfois, d'un effectif du conseil municipal pléthorique.

À cet égard, il n'est pas inutile de mettre en perspective la taille des assemblées délibérantes ainsi constituées avec celle des communes de Paris, Lyon et Marseille. Deux explications justifient cette comparaison :

→ d'une part, le régime des communes nouvelles correspond à la transposition du régime applicable à ces trois communes ;

→ d'autre part, ces communes disposent de l'effectif du conseil municipal le plus important (à l'exception de ces trois communes, et hormis les communes nouvelles avant le premier renouvellement du conseil municipal, l'effectif du conseil municipal comprend au maximum 69 membres).

Le tableau qui suit présente l'effectif du conseil municipal des 56 communes nouvelles qui disposent de l'effectif le plus important.

Code Insee	Commune	Effectif du conseil municipal
50041	La Hague	245
14061	Souleuvre-en-Bocage	232
49331	Segré-en-Anjou-Bleu	227
76618	Petit-Caux	226
74010	Annecy	202
49301	Sèvremoine	200
49092	Chemillé-en-Anjou	198
49244	Mauges-sur-Loire	193
49023	Beaupréau-en-Mauges	188
27049	Mesnil-en-Ouche	184
49218	Montrevault-sur-Èvre	177
14431	Mézidon-Vallée-d'Auge	174
14654	Saint-Pierre-en-Auge	167
14726	Valdallière	166
49069	Orée-d'Anjou	163
50129	Cherbourg-en-Cotentin	163
49228	Noyant-Villages	158
75000	Paris	163

Code Insee	Commune	Effectif du conseil municipal
49373	Lys-Haut-Layon	105
13055	Marseille	101
49065	Les Hauts-d'Anjou	101
61339	Putanges-le-Lac	99
61007	Athis-Val-de-Rouvre	96
24253	Mareuil-en-Périgord	95
45191	Malesherbois (Le)	95
50487	Saint-James	93
61230	Longny-les-Villages	92
74282	Fillière	91
50082	Bricquebec-en-Cotentin	90
14027	Les Monts-d'Aunay	89
14174	Condé-en-Normandie	88
24026	Bassillac-et-Auberoche	86
73010	Entrelacs	86
76258	Terres-de-Caux	85
28012	Arrou	82
14098	Thue-et-Mue	82

Code Insee	Commune	Effectif du conseil municipal	Code Insee	Commune	Effectif du conseil municipal
49050	Brissac-Loire-Aubance	154	27198	Mesnils-sur-Iton	82
61474	Gouffern-en-Auge	154	61484	Val-au-Perche	82
49018	Baugé-en-Anjou	148	41173	Beauce-la-Romaine	81
49248	Ombrée-d'Anjou	138	49345	Bellevigne-en-Layon	79
49307	Loire-Authion	137	50260	Juvigny-les-Vallées	77
14762	Vire-Normandie	134	61211	Juvigny-Val-d'Andaine	77
28103	Cloyes-les-Trois-Rivières	119	44213	Loireauxence	76
49125	Doué-en-Anjou	118	49149	Gennes-Val-de-Loire	75
14658	Noues-de-Sienne	118	79013	Argentonnay	74
61167	Ferté-en-Ouche (La)	118	85084	Essarts-en-Bocage	74
50236	Haye (La)	107	69123	Lyon	73
22046	Mené (Le)	105			

Effectif du conseil municipal des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 ayant additionné les conseils municipaux existants.

À partir de ce point de référence, notons qu'aucune des communes nouvelles ne dispose d'un effectif qui dépasse celui du nombre de conseillers d'arrondissement de Paris et Marseille, égal à 354 à Paris, 303 à Marseille et 221 à Lyon (rappelons que pour Paris, Lyon et Marseille, le conseil municipal de la commune est composé des conseillers d'arrondissement ou de secteur élus au scrutin de liste).

En revanche, les communes nouvelles de Soulevres-en-Bocage (14), Segré-en-Anjou-Bleu (49), La Hague (50) et Petit-Caux (76) ont un effectif du conseil municipal qui est supérieur à celui de l'ensemble des conseillers d'arrondissement de Lyon.

Par ailleurs, et ceci constitue le point de comparaison le plus probant, 14 communes nouvelles ont un conseil municipal qui dépasse l'effectif de celui du conseil municipal de la ville de Paris, 30 communes nouvelles ont un effectif qui dépasse celui de la ville de Marseille et 56 communes ont un effectif qui dépasse celui de la ville de Lyon.

Même si la composition par addition des conseils municipaux des communes fondatrices est une

disposition transitoire (c'est-à-dire jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal), l'importance de ces assemblées délibérantes peut mener à deux attitudes :

→ la première consiste à impliquer jusqu'à la prochaine élection municipale l'ensemble des conseillers municipaux dans cette dynamique ;

→ la seconde consiste à impliquer l'ensemble des conseillers municipaux dans une dynamique de « comme une » alors même que leur engagement s'est porté sur un territoire plus restreint, celui des communes fondatrices au sein desquelles ils ont été élus.

A.2 La baisse de l'effectif du conseil municipal à compter du premier renouvellement du conseil municipal et ses conséquences

En partant de la base des communes nouvelles créées en 2015 et 2016, les 1 760 communes fondatrices de communes nouvelles représentent un ensemble de 24 139 conseillers municipaux dont 15 053 proviennent des communes fondatrices de 2015, et 9 086 de celles créées en 2016.

Le simple fait, à l'occasion du renouvellement des conseils municipaux, de revenir à une composition du conseil municipal identique au droit commun conduit à formuler deux précisions importantes :

→ la première concerne la date de retour au droit commun. Il s'effectue à l'occasion du premier

renouvellement du conseil municipal, comme en témoigne - sur l'échantillon des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 - l'élection municipale qui s'est tenue dans la commune nouvelle de Kayserberg-Vignoble (68) en juin 2016. Ce retour au droit commun a par ailleurs concerné toutes les communes nouvelles créées en 2011 et 2012 lors du renouvellement général des conseils municipaux intervenu en 2014 ;

→ la seconde, qui conduit à mettre en adéquation l'effectif du conseil municipal de la commune avec la strate de population à laquelle elle appartient n'interviendra en réalité qu'à l'occasion du second renouvellement (sauf élections anticipées) ; en effet, lors du premier renouvellement, l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle est calculé en référence à la strate de population immédiatement supérieure.

C'est pourquoi, l'effectif de 24 139 conseillers municipaux de 2014 fera l'objet, à partir du second renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, d'une baisse de 57 % par rapport à l'effectif des conseillers municipaux élus en 2014, soit un nombre total de conseillers municipaux de 10 341 élus.

Nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles créées en 2015	15 053
Nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles créées en 2016	9 086
Nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles créées en 2015 après le premier renouvellement	6 313
Nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles créées en 2016 après le premier renouvellement	4 028
Total des conseillers municipaux des communes nouvelles 2015 et 2016	24 139
Total des conseillers municipaux des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 après le second renouvellement	10 341
Pourcentage de réduction 2015	-58,06 %
Pourcentage de réduction 2016	-55,67 %
Pourcentage de réduction total	-57,16 %

Composition des conseils municipaux élus en 2014 et à venir à partir du second renouvellement.

Toutes les communes nouvelles sont concernées par cette réduction du nombre de conseillers municipaux : les baisses s'échelonnent entre - 21 % (pour la réduction la plus faible) et atteindront jusqu'à - 88 % pour la commune nouvelle Soulevre-en-Bocage (14) - où la réduction sera la plus importante.

Le tableau qui suit permet de mettre en exergue la répartition de la diminution qui sera enregistrée pour la totalité des communes nouvelles créées en 2015 et 2016.

Il ressort de l'analyse de ce tableau que 77,8 % des baisses enregistrées se situeront dans un intervalle compris entre - 20 et - 60 %.

	Réduction 0 - 20 %	Réduction 20 - 40 %	Réduction 40 - 60 %	Réduction 60 - 80 %	Réduction 80 - 100 %	Total
Nombre de communes nouvelles créées en 2015 concernées	0	110	124	57	16	307
Nombre de communes nouvelles créées en 2016 concernées	0	83	75	36	6	200
Total	0	193	199	93	22	507
Répartition relative 2016	0 %	35,83 %	40,39 %	18,57 %	5,21 %	-
Répartition relative 2017	0 %	41,50 %	37,50 %	18 %	3 %	100 %
Répartition relative globale 2016-2017	0 %	38,07 %	39,25 %	18,34 %	4,34 %	100 %

Variation de l'effectif des conseillers municipaux des communes de 2014 ayant créé une commune nouvelle en 2015 et 2016 au regard de l'effectif du conseil municipal à l'issue du second renouvellement des conseils (en %).

Par ailleurs, des baisses encore plus importantes interviendront : cette situation concerne principalement des communes nouvelles qui comportent un nombre conséquent de communes pour lesquelles la population totale est modeste.

L'analyse des baisses comprises dans l'intervalle de baisse - 80 % à -100 % comprend ainsi 22 communes nouvelles.

Année création	Code Insee	Nom des communes nouvelles	Population municipale au 1 ^{er} janvier 2016	Coefficient de réduction entre le conseil de 2014 et celui issu du second renouvellement
2015	14061	Soulevre-en-Bocage	8 658	-0,88
2015	14371	Livarot-Pays-d'Auge	6 552	-0,88
2015	76618	Petit-Caux	9 181	-0,87
2016	50041	La Hague	11 886	-0,87
2015	27049	Mesnil-en-Ouche	4 722	-0,85
2016	49331	Segré-en-Anjou-Bleu	17 507	-0,85
2015	14726	Valdallière	6 099	-0,83
2015	27213	Vexin-sur-Epte	6 082	-0,83
2015	49244	Mauges-sur-Loire	18 250	-0,83
2015	49301	Sèvremoine	24 970	-0,83
2016	14431	Mézidon-Vallée-d'Auge	9 819	-0,83
2016	14654	Saint-Pierre-en-Auge	7 863	-0,83
2015	49092	Chemillé-en-Anjou	21 304	-0,82
2015	89086	Charny-Orée-de-Puisaye	5 147	-0,82

Année création	Code Insee	Nom commune nouvelle	Population municipale au 1 ^{er} janvier 2016	Coefficient de réduction entre le conseil de 2014 et celui issu du second renouvellement
2016	61474	Gouffern-en-Auge	3 829	-0,82
2016	49228	Noyant-Villages	5 956	-0,82
2015	49023	Beaupréau-en-Mauges	22 485	-0,81
2015	49218	Montrevault-sur-Èvre	16 064	-0,81
2015	61167	Ferté-en-Ouche (La)	3 234	-0,81
2015	61339	Putanges-le-Lac	2 169	-0,81
2015	49069	Orée-d'Anjou	16 025	-0,80
2015	61491	Tourouvre-au-Perche	3 298	-0,80

Liste des communes nouvelles pour lesquelles le taux de réduction de l'effectif du conseil municipal issu des élections de 2014 et celles qui résulteront du second renouvellement général est au minimum de 80 %.

L'analyse fine de chacune d'entre elles permet de mettre en exergue que le territoire de 9 de ces communes nouvelles correspond au territoire de l'établissement public de coopération intercommunale préexistant au 1^{er} janvier 2015 (en gras dans le tableau). Pour les autres, elles s'étendent sur une part importante du territoire de la structure intercommunale d'appartenance, même si la création de la commune nouvelle n'a pu intervenir sur la totalité du périmètre.



A.3 Les conséquences à venir de l'élection des conseillers municipaux à l'échelle de la commune nouvelle

La création des communes nouvelles va entraîner une conséquence importante, liée au seuil de population de 1 000 habitants.

À partir du moment où l'élection des conseillers municipaux de la commune nouvelle s'effectue à cette échelle (ce qui constitue la différence majeure avec le système qui prévaut à Paris, Lyon et Marseille puisque les conseillers qui forment le conseil municipal de chacune de ces communes sont issus des conseils d'arrondissement ou de secteur), certaines communes qui, aujourd'hui n'étaient pas soumises à ce seuil, le seront ; cette obligation étant la conséquence de leur adhésion à une commune nouvelle dont la population dépasse 1 000 habitants.

		Année de création de la commune nouvelle		Total
		2015	2016	
2014	Nombre de communes déléguées concernées par le scrutin de liste	279	155	434
	Nombre de communes déléguées non concernées par le scrutin de liste	783	515	1 298
2020	Nombre de communes nouvelles concernées par le scrutin de liste	240	142	382
	Nombre de communes déléguées concernées par le scrutin de liste	900	530	1 430

Nombre de communes fondatrices d'une commune nouvelle concernées par les obligations de respect du scrutin de liste avant et après la création de la commune nouvelle.

L'échantillon des 1 760 communes fondatrices fait apparaître que 782 d'entre elles (515 pour celles qui se sont engagées dans la démarche en 2015 et 155 en 2016) n'avaient pas jusqu'alors à mettre en œuvre le scrutin de liste.

En fonction de la population des communes nouvelles créées, c'est un ensemble de 382 communes nouvelles qui devront automatiquement mettre en œuvre ce principe et ce, dès que la population totale,

appréhendée à l'échelle de l'ensemble du périmètre de la commune nouvelle, dépasse 1 000 habitants (240 pour les communes nouvelles créées en 2015, 142 pour celles créées en 2016).

Sur la base de cet échantillon, ce sont les électeurs de 996 communes fondatrices supplémentaires qui seront conduits à choisir les membres du conseil municipal sur la base du scrutin de liste.

INTERVIEW



Didier Huchon,

maire de la commune nouvelle de Sèvremoine (49),

créée en 2015 à partir de 10 communes fondatrices et qui compte 24 970 habitants.



Quelle sera la réduction de l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle en 2020 ?

De 190 à l'installation du conseil le 15 décembre 2015, nous passerons à 39 de 2020 à 2026, puis 35 à partir de 2026.

Pourquoi avez-vous fait le choix d'additionner tous les conseils municipaux ?

Parce que les élus n'étaient en place que depuis avril 2014, et qu'ils avaient été désignés légitimement par la population pour exercer un mandat jusqu'en 2020. Par ailleurs, nous avons bien besoin d'un effectif élargi pour participer aux travaux des commissions et à l'animation locale de nos 10 communes déléguées. Nous avons inscrit dans notre charte le principe des conseils consultatifs qui se mettront en place à partir de 2020 en laissant à chaque maire délégué le choix de la taille de cette instance, mais pas moins de 50 % des effectifs actuels. Au-delà des 39 conseillers municipaux, ce seront donc plus de 100 conseillers consultatifs qui animeront les différentes commissions de la commune nouvelle et s'attacheront à la relation de proximité aux habitants.

Quels seront les enjeux de la constitution des listes lors de la prochaine élection municipale ?

Le principal enjeu sera de trouver le point d'équilibre entre la représentativité de la population des communes déléguées et la complémentarité des expériences et compétences.

Quelles seront les conséquences de cette réduction drastique du nombre de conseillers municipaux ?

La tâche des 39 conseillers municipaux sera nécessairement beaucoup plus lourde, sans doute comme elle l'est déjà aujourd'hui pour les adjoints de la commune nouvelle.

Ne faudrait-il pas revoir le statut de l' élu et pourquoi ?

Il faut effectivement protéger les élus pour qu'ils puissent assurer leur mission sans conséquence pour leur carrière professionnelle, quel que soit leur statut, pour que le conseil soit représentatif de l'ensemble de la population communale. Il faut également leur permettre par la formation d'acquiescer le niveau de compétence qu'exige cette nouvelle configuration de commune nouvelle de 25 000 habitants.

A.4 La place des maires délégués adjoints au maire de la commune nouvelle

Le maire délégué dispose de deux visions du territoire. La première, verticale, dans le cadre de sa fonction

de maire délégué ; la seconde, horizontale, en tant qu'adjoint au maire de la commune nouvelle.

C'est à ce prix que la commune nouvelle devient « comme une » et non comme une addition de chacune des communes fondatrices. Au-delà des fonctions qui leur sont attribuées, il est assez évident que l'implication des élus au regard des fonctions électives antérieures sera plus importante, puisque désormais, il leur faudra assumer une délégation sur un territoire étendu tout en continuant à assumer les



fonctions de maire au sein de la commune déléguée.

Deux questions découlent de ce constat :

→ la première concerne le positionnement des maires au sein du conseil municipal. Le fait de disposer de cette qualité emporte à titre automatique la fonction d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans que le conseil municipal ait à se prononcer sur ce dernier point. Par voie de conséquence, les maires délégués adjoints au maire de la commune nouvelle se trouvent placés hors tableau du conseil municipal. Situation paradoxale dans la mesure où, lors de la création des communes nouvelles, l'implication des maires a été essentielle pour faire aboutir ce projet. Par ailleurs, le positionnement des maires délégués hors du tableau de la commune nouvelle conduit à ce qu'en cas d'absence du maire ce soit le premier adjoint qui le supplée. Or, la légitimité politique des adjoints est moindre que celle des maires délégués, puisque précisément, s'ils ont été élus en tant qu'adjoints, c'est parce qu'ils sont membres d'une liste conduite par celui qui aspire à exercer la fonction de maire de la commune ;

→ la seconde question relève du régime indemnitaire. Le régime attribué au maire de la commune déléguée dépend de la strate de population à laquelle appartient

cette commune. Ce principe conduit à ce que les maires des communes nouvelles bénéficient d'un régime indemnitaire différent alors que l'essentiel des fonctions qu'ils auront à remplir relèvera pour chacun d'entre eux d'une délégation en tant qu'adjoints au maire de la commune nouvelle. De surcroît, certains maires délégués, compte tenu de la faible population de leur commune déléguée, percevront un régime indemnitaire moins favorable que celui des adjoints au maire de la commune nouvelle qui figureront dans l'ordre du tableau.

Pour dépasser ces obstacles (ordre du tableau et régime indemnitaire), le législateur a autorisé la possibilité que les maires délégués puissent figurer dans le tableau et bénéficier, à ce titre, du régime indemnitaire correspondant.

Toutefois, cette disposition ne répond que partiellement à la problématique dès lors que la taille du conseil municipal de la commune nouvelle n'offre pas nécessairement la possibilité à tous les maires délégués de figurer dans le tableau (parité dans les communes de plus de 1 000 habitants). Ainsi, sur la base des 517 communes nouvelles créées en 2015 et 2016, ce sont 44 communes nouvelles pour lesquelles la résolution de ce problème s'avère impossible.

INTERVIEW



Benoît Lamy,

maire délégué de Chênehutte-Trèves-Cunault, commune nouvelle de Gennevilliers (49),

créée en 2015, à partir de 5 communes fondatrices, pour une population de 5 044 habitants.

Pourquoi avez-vous fait le choix de ne pas agréger l'ensemble des conseils municipaux ?

La commune nouvelle constituée au 1^{er} janvier 2016, il nous apparaissait difficile de passer d'un conseil municipal de 75 membres à 33 lors d'un prochain mandat sans essayer de faire un palier.

Pourtant, très concernées par la réduction du nombre de leurs membres dans le futur conseil municipal, ce sont les plus petites communes de notre regroupement qui ont souhaité retenir cette possibilité.

La représentation au conseil municipal au prorata de la population nous est apparue comme une formule adaptée à notre situation.

Pourquoi avez-vous décidé d'inclure dans les adjoints du tableau des maires qui étaient déjà, de fait, adjoints de la commune nouvelle ? Quelles sont les raisons ?

Notre projet de commune nouvelle a été élaboré par les cinq communes fondatrices ; les cinq maires s'impliquant

fortement dans la définition des orientations et de sa mise en place. Répartis en fonction de leur compétence dans des groupes de travail qui associaient des membres des conseils municipaux de toutes les communes, les cinq maires sont devenus en quelque sorte des « chefs de projets ».

Après plusieurs mois de travail, nous ne pouvions imaginer que, dans l'ordre du tableau, ne figurent pas en tête les cinq maires. Ils portaient ensemble l'architecture de la future commune.

Cette présentation très politique a fait l'objet d'une approbation sans réserve des conseils municipaux préalablement consultés sur le sujet. Elle a aussi été très appréciée par nos concitoyens.

Pour les cinq maires, c'était un gage de réussite et d'appropriation du projet par tous.



B. LE CHOIX DU NOM DES COMMUNES NOUVELLES

Chaque nom renvoie à un imaginaire, celui de l'identité qui se trouve attachée au nom de la commune. Ceci explique l'importance pour les communes déléguées de conserver leur nom au sein de la commune nouvelle.

Au-delà de ce maintien, la question du choix du nom de la commune nouvelle renvoie à une problématique identique : à quel imaginaire fait-il référence? L'importance de cette question explique, que pour certaines des communes nouvelles créées en 2015 et 2016, les élus ont souhaité associer la population au choix du nom retenu.

Avant même d'examiner le choix des dénominations retenues pour ces communes nouvelles, trois considérations méritent attention :

- la première consiste à relever que le nom de la commune nouvelle doit être approprié par les habitants du territoire de cette commune ;
- la seconde, symétrique de la première, consiste à relever que le choix du nom de la commune nouvelle doit pouvoir aussi permettre de situer cette dernière vis-à-vis de l'extérieur. Ce qui expliquera, entre autres, que des communes qui portent un nom identique désirent lui adjoindre un qualificatif supplémentaire afin d'obtenir une différenciation entre chacune d'entre elles ;
- enfin, la troisième considération, qui très souvent a fait l'objet de longs débats, concerne plus spécifiquement la place qu'il convenait de donner ou non au nom de la commune la plus importante du territoire.

Dans le choix des dénominations retenues pour les 517 communes nouvelles créées en 2015 et 2016, deux grands ensembles peuvent être distingués :

- le premier correspond à une reprise du nom d'une ou plusieurs des communes fondatrices, qu'il s'agisse du nom de la commune la plus importante ou bien encore de l'accolement du nom de chacune des communes fondatrices ;
- le second est constitué des communes nouvelles pour lesquelles l'effacement du nom des communes fondatrices a prévalu. Dans ce cas, la géographie et l'histoire ont été mobilisées, sans exclure les créations de certains noms.

Au-delà de l'examen de la toponymie des communes nouvelles, il faut également comprendre ce que recèle ce choix. L'effacement du nom des communes revient à créer, *ex-nihilo*, un nouveau territoire, sans qu'il existe de hiérarchie entre les communes fondatrices de la commune nouvelle.

À l'inverse, la reprise du nom de l'une des communes consiste à reconnaître la centralité, certains élus parlent de prédominance, de la commune la plus peuplée.

Afin de résoudre cette question de la centralité, certains élus ont alors retenu le choix du nom du hameau ou bien encore du lieu-dit qui se situe au « centre de gravité » de la commune nouvelle constituée. À titre d'exemples, il est possible de citer :

- la commune nouvelle d'Essouvert (17) pour laquelle le choix du nom reprend celui d'une salle de sports qui avait été financée par les deux communes en 2009 ;
- Villemauray (28), qui correspond à la Villa Mauri détruite à la fin du XVI^e siècle au moment des guerres de religion, située sur le territoire de la commune la moins peuplée et qui se trouve au centre géographique de la commune nouvelle ;
- Le Parc (50), dénomination d'un lieu-dit à égale distance de chacune des communes fondatrices ;
- Fontrieu (81), qui est une modification du nom de la section cadastrale qui se trouve au centre de la commune nouvelle (Nonrieu).

En réalité, au-delà de l'imaginaire auquel il renvoie (ou non), le nom retenu pour la commune nouvelle est beaucoup plus essentiel qu'il serait possible de l'imaginer dans une première analyse.

Ce nom renseigne sur le projet de la commune nouvelle dont la définition première est : « comme une ». Ce qui signifie que la commune nouvelle n'est pas une addition de communes, mais la création d'une nouvelle commune qui se compose :

- d'un centre, qui existe, de fait, ou devra être trouvé ;
- de sous-ensembles dont il conviendra de dessiner les liens avec le centre.

B.1 Le maintien du nom de tout ou partie des communes fondatrices

Pour ce qui concerne les communes pour lesquelles le nom de tout ou partie des communes a été conservé, deux sous-ensembles peuvent être distingués :

- celui où le nom de la commune la plus importante est repris ;
- celui où le nom des communes est accolé.

1. REPRISE DU NOM DE LA COMMUNE LA PLUS IMPORTANTE

Ce choix de reprendre le nom de la commune la plus importante dans le nom de la commune nouvelle a permis de dégager trois solutions :

- **Solution n°1** : reprise à l'identique du nom de la commune la plus importante ;
- **Solution n°2** : reprise du nom de la commune la plus importante en lui adjoignant une caractéristique géographique. Le glissement opéré avec la solution précédente consiste à reconnaître que la commune nouvelle ne se limite pas à la seule centralité mais s'ouvre aussi sur un territoire élargi ;
- **Solution n°3** : à l'inverse, le lien entre le territoire et le nom de la commune la plus importante est maintenu, mais le territoire précède le nom de la commune la plus importante.

Quel que soit l'ordre, il est intéressant de relever les caractéristiques géographiques qui ont été mobilisées : le territoire ou un élément de la géographie physique.

LE TERRITOIRE

- La région au sens large avec la commune nouvelle de Condé-en-Normandie, Percy-en-Normandie, Vire-Normandie ou bien encore Aÿ-Champagne.
- La région, avec ajout d'un déterminatif, afin de permettre d'approcher plus finement le territoire concerné dans la région : Bagnoles-de-l'Orne-Normandie (61).
- La petite région : l'Anjou avec Baugé-en-Anjou (49), Beaufort-en-Anjou (49), Chemillé-en-Anjou (49), Doué-en-Anjou (49) ; l'Aubrac, avec Peyre-en-

Aubrac (48), Saint-Geniez-d'Olt-et-d'Aubrac (12); l'Aveyron, avec Palmas-d'Aveyron (12); Le Dauphiné, avec les Abrets-en-Dauphiné (38) ; le pays d'Auge, avec Sap-en-Auge (61), Livarot-Pays-d'Auge (14), Saint-Pierre-en-Auge (14); les Mauges, avec Beaupréau-les-Mauges (49) ; le Cotentin, avec Bricquebec-en-Cotentin (50) ; le Perche, avec Rémélard-au-Perche, Tourouvre-au-Perche ; le Périgord, avec Brantôme-en-Périgord, Beaumontois-en-Périgord (24), Mareuil-en-Périgord (24), Saint-Privat-en-Périgord (24); la Puisaye, avec Charny-Orée-de-Puisaye (89); le Quercy, avec Montcuq-en-Quercy-Blanc (46), Sousceyrac-en-Quercy (46) ; le Rouergue, avec la commune nouvelle de Conques-en-Rouergue (12).

- Le bassin de vie : Pays-de-Belvès (24), Grand-Bourghtheroulde (27), Pays-de-Clerval (25).

LA GÉOGRAPHIE PHYSIQUE

- Les fleuves et les rivières : Creully-sur-Seulles (14), Argentat-sur-Dordogne (19), Balleroy-sur-Drôme (19), Cubjac-Auvézère-Val-d'Ans (24), Verneuil-d'Avre-et-d'Iton (27), Nassandresur-Risle (27), Cloyes-les-Trois-Rivières (28), Montrichard-Val-de-Cher (41), Saint-Privat-d'Allier (43), Florac-Trois-Rivières (48), Gennes-Val-de-Loire (49), Montrevault-sur-Evre (49), Brissac-Loire-Aubance (49), Buais-les-Monts (50), Marigny-le-Lozon (50), Bourmont-entre-Meuse-et-Mouzon (52), Athis-Val-de-Rouvre (61), La Ferté-en-Ouche (61), Juvigny-Val-d'Andaine (61), Chemiré-sur-Sarthe (72), Tuffé-Val-de-la-Chéronne (72),
- Le bocage, avec les communes nouvelles de Mortain-Bocage (50), Sartilly-Baie-Bocage (50), Tessay-Bocage (50), Essarts-en-Bocage (85).
- Le marais avec Rémilly-les-Marais (50), Carentan-les-Marais (50).
- Les prés avec Saint-Privat-des-Prés (24).
- La plage avec Plouénou-Brignogan-Plages (29).

Tout en conservant tout ou partie du nom des communes fondatrices, trois solutions ont été trouvées afin de ne pas réduire le nom de la commune nouvelle à celle de la commune la plus importante :

- l'ajout du déterminatif « nouvelle » : Jugon-les-Lacs-Commune-nouvelle (22), Commune-nouvelle-d'Arrou (28), Oucque-la-nouvelle (41). Le nom de la commune la plus importante est repris mais le qualificatif « nouvelle » permet d'exprimer le fait qu'il s'agit d'une commune nouvelle ;

→ la reconnaissance de la centralité à l'échelle de la totalité de la commune nouvelle : Jarzé-Villages (49), Noyant-Villages (49), Moyon-Villages, Torignyles-Villes (50), Saint-Amand-Villages (50), Longnyles-Villages (61) ;

→ la suppression du déterminatif qui permettait de distinguer jusqu'à présent les communes entre elles : commune nouvelle de Vaire (25), qui regroupe les communes de Vaire-Arcier et Vaire-le-Petit ; Le-Thuit-de-l'Oison (27) formées par les communes du Thuit-Signol et du Thuit-Anger ; Spechbach (68) qui associe les communes de Spechbach-le-Haut et Spechbach-le-Bas.

2. ACCOLEMENT DU NOM DES COMMUNES

Au sein de sous-ensembles, le nom de la commune nouvelle consiste à reprendre tout ou partie du nom de chacune des communes fondatrices. Contrairement à l'hypothèse précédente qui marque la centralité, et pour certaines des communes nouvelles, l'inscription de cette centralité dans un territoire, l'accolement du nom des communes traduit une logique d'équilibre, d'égalité entre les communes fondatrices, indépendamment de la taille des communes fondatrices.

B.2 L'effacement du nom des communes

Le deuxième ensemble est celui constitué par l'effacement du nom des communes fondatrices.

Trois grands schémas ont été envisagés :

LA CONTRACTION

Dans cette hypothèse, ce sont certaines syllabes des communes qui sont accolées les unes aux autres pour former le nom de la commune nouvelle.

Rentrent dans cette catégorie : Arboys-en-Bugey (01), pour Arbignieu et Saint-Bois, Montmérac (16), pour les communes fondatrices de Montchaude et Lamérac, Bellevignie (85), pour Belleville-sur-Vie et Saligny, Alloinay (79), pour Les Alleuds et Gournay-Loizé, Hypercourt (80), pour Hyencourt-le-Grand, Omiécourt et Pertain, Auzay-sur-Vendée (85), pour Auzay et Chaix, Bellinghem (62), pour Herbelles et Inghem, Montlainsia (39), pour Lains, Montagna-le-Templier et Dessia, Veuzain-sur-Loire (41), pour Onzain et Veuves.

Seconde hypothèse de cette contraction : le nom de la commune nouvelle ne reprend qu'un des éléments du nom de chacune des communes fondatrices :

→ ainsi Sainte-Marie-d'Attez (27), pour Saint-Ouen-d'Attez et Dame-Marie, Cour-Maugis-sur-Huisne (61), pour Boissy-Maugis, Courcerault et Maison-Maugis, Salins-Fontaine (73), pour Salins-Thermes et Fontaine-le-Puits, Enquin-lez-Guinegatte (62) pour Enguinegatte et Enquin-les-Mines ;

→ variante de cette hypothèse, la contraction de certaines syllabes du sobriquet donné au nom des habitants des communes fondatrices. Ainsi pour Chabanière (69), les Chats est le diminutif donné aux habitants de Saint-Maurice, Ba, les Badrais celui donné aux habitants de Saint-Didier et les Racanières pour les habitants de Saint-Sorlin.

Troisième hypothèse, la contraction d'éléments géographiques :

→ d'une montagne et d'une rivière : Montsenelle (50), qui fait référence au mont Castre et à la rivière Senelle, Montréverd (85), Montholon (89), en référence à un mont et à la rivière Tholon ;

→ de deux rivières : Evellys (56), pour l'Evel et l'Illys, Aurseulles (14), pour l'Aure et la Seulle.

LA GÉOGRAPHIE

Le nom de la commune nouvelle peut aussi faire référence à la géographie physique :

→ le crêt, pour la commune nouvelle de Les-Crêts-en-Belledonne (38) ;

→ le coteau : Coteaux-du-Blanzacais (16), Coteaux-du-Lizon (39) ;

→ les monts : Les Monts-d'Aunay (14), Les Monts-du-Roumois (27) ;

→ le sol : Tuffalun (49) à partir du tuffeau et des falluns, Maen-Roch (35), maen désignant la pierre, le roch l'exploitation de granit qui perdure, le tout exprimant la solidité de la construction ;

→ le val : Val-d'Arry (14), Val-de-Drôme, Val-de-Louyre et Caudeau (24), Val-d'Anast (35), Val-Suran (39), Val-d'Erdre-Auxence (49), Val-du-Mazine (53), Val-de-Briey (54), Val-d'Oingt (69).

LA DIMENSION ÉCONOMIQUE OU TOURISTIQUE

Ensuite, notons que certaines des communes nouvelles ont choisi un nom à forte dimension touristique ou économique. Il en est ainsi des communes nouvelles Eole-en-Beauce (28), Courchevel (73) ou bien encore Capavenir-Vosges (88).

Enfin, relevons le choix effectué pour le nom de certaines communes sans aucune référence géographique

particulière : il en est ainsi des communes nouvelles de Val-des-Vignes (16), Bellevigne (16), Les Trois-Lacs (27) Bourgvallées (50), Les Belleville (73), les Trois-Châteaux (39).

En définitive, l'hypothèse qui a été majoritairement retenue pour les communes nouvelles créées en 2015 et 2016 est celle du maintien de tout ou partie du nom des communes : 63,9 % des communes nouvelles ont effectué ce choix.

Par ailleurs, seules 18,6 % des communes créées ont décidé de retenir comme nom de la commune nouvelle le nom de la commune la plus importante sans y apporter de modification.

	2015	2016	Total
Nom de la commune plus importante	52	36	88
Nom de la commune la plus importante avec un déterminatif faisant référence à la géographie	62	29	91
Accolement des deux noms	76	44	120
Simplification (Haut/bas)	3	1	4
Total maintien de tout ou partie du nom d'une ou plusieurs communes ou partie du nom d'une des communes	193	110	303
Contraction de syllabes	3	10	13
Contraction de syllabes ou des noms	6	10	16
Contraction nom de rivières	3	1	4
Invention	2	2	4
Géographie	85	56	141
Histoire	1	5	6
Total	97	74	171

Synthèse du choix du nom des communes nouvelles créées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016.

+ NOTA BENE :

Ce tableau présente l'analyse du nom des 474 communes nouvelles créées en 2015 et 2016. La différence avec le total des communes nouvelles résulte de la non-intégration de certains cas particuliers qui représentent 8,32 % de l'effectif total.

Enfin, il est intéressant d'examiner la question du nom des communes nouvelles dont le périmètre a évolué depuis leur création. L'élargissement de celui-ci a offert, dès lors qu'il s'agit d'une « nouvelle » commune nouvelle et non d'une extension, la possibilité de retenir un nouveau nom. 10 de ces 14 communes nouvelles n'ont pas eu recours à cette possibilité.

Les exceptions sont constituées par :

- la commune nouvelle de Val-d'Array (14), dénommée antérieurement Noyers-Missy ;
- la commune nouvelle de Val-de-Louyre-et-Caudeau (24), dénommée antérieurement Sainte-Alvère-Saint-Laurent-Les-Bâtons ;

- la commune nouvelle de Chemillé-en-Anjou (49), initialement dénommée Chemillé-Melay ;
- commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne (77), dénommée antérieurement Orvanne.

Pour les trois premières communes nouvelles citées, le nom initial de la commune nouvelle répondait à la logique de l'accolement du nom des deux communes fondatrices. L'extension du territoire a conduit soit à trouver un nouveau nom, soit à élargir le territoire (Chemillé-en-Anjou).



C. LA COMMUNE DÉLÉGUÉE DANS LES COMMUNES NOUVELLES

L'une des dispositions essentielles qui a permis de fluidifier la création des communes nouvelles réside dans la possibilité de maintenir, ou non, les communes fondatrices : elles deviennent communes déléguées de la commune nouvelle.

Ceci permet à chacune de ces communes de conserver leur nom, les limites géographiques qui sont les leurs, des élus et une mairie, autant d'éléments fondateurs de l'identité de chacune d'entre elles.

INTERVIEW



Flore Thérond,

maire déléguée de Quézac, commune nouvelle de Gorges-du-Tarn-Causse (48),
créée en 2016, à partir de 3 communes fondatrices et qui compte 967 habitants.



Pouvez-vous décrire les caractéristiques du territoire de la commune nouvelle ?

Le territoire dispose d'une superficie de 144 kilomètres carrés pour une population municipale de 967 habitants ; d'où une faible densité de population avec une forte variation en période estivale, les trois communes historiques étant chacune classée commune touristique. Le contexte économique se décline en deux types d'activités: agricole, essentiellement élevage extensif et agropastoralisme sur les Causse (Méjean et Sauveterre), et le tourisme, avec les sports de pleine nature dans les Gorges.

En quoi le maintien des communes déléguées dans la commune nouvelle répond à votre attente ?

Dès le début de la démarche, le choix a été fait de maintenir les communes historiques, d'où les trois communes déléguées : Montbrun, Quézac et Sainte-

Enimie. Chacune est constituée de hameaux (11 à Montbrun et à Quézac, 23 à Sainte-Enimie). Cette réalité géographique recouvre aussi des réalités culturelles, et historiques, qui doivent être préservées pour certes maintenir l'histoire mais en acceptant l'avenir en commun. Cette acceptation nécessite du temps.

Quel est ou quels sont le(s) facteur(s) qui explique(nt) votre engagement dans la commune nouvelle ?

J'ai été élue en 2014 et comme jeune élue mais vieille fonctionnaire, j'ai perçu que les procédures devenaient de plus en plus complexes, tant au niveau administratif que financier. La gestion communale nécessite des compétences des agents communaux que ne peut garantir une commune de 350 habitants. La réponse à cette situation m'a semblé pouvoir être trouvée dans le cadre d'une commune nouvelle issue de communes déjà habituées à travailler ensemble dans l'intercommunalité.

Toutefois, la possibilité de supprimer les communes fondatrices existe : sur l'effectif des 517 communes nouvelles, 29 d'entre elles (soit 5,6 % de l'effectif total), dont 9 en 2015 (soit 2,8 % de l'effectif des communes nouvelles de 2015) et 20 en 2016 (soit 10% de celles créées en 2016) ont supprimé 55 communes fondatrices qui se sont engagées dans la création d'une commune nouvelle en 2015 et 2016, soit 3 % de l'ensemble d'entre elles : 20 l'ont été en 2015, (soit 1,8 % de l'effectif total des communes fondatrices de l'année considérée), et 35 en 2016, (soit 5,2 % de l'effectif total de cette année).

	2015	2016	Total
Nombre de communes nouvelles concernées	9	20	29
Communes déléguées supprimées	20	35	55
Nombre de communes ayant totalement supprimé les communes déléguées	9	12	21
Nombre de communes nouvelles ayant partiellement supprimé des communes déléguées	0	8	8

Synthèse des communes déléguées supprimées par les communes nouvelles créées en 2015 et 2016.

Au-delà de ce bilan quantitatif, plusieurs caractéristiques peuvent être soulignées.

La première tient à la typologie de ces communes nouvelles et des communes fondatrices concernées. La médiane de la population de ces communes est égale à 302 habitants. Ainsi, les communes nouvelles ayant décidé la suppression partielle ou totale des communes déléguées constituent un échantillon de communes dont la population municipale au 1^{er} janvier 2016 est faible. Les deux extrêmes sont constituées, d'une part, par la suppression de la commune déléguée de Rocourt - 27 habitants - qui constitue l'une des deux communes fondatrices de la commune de Tollaincourt (88), et d'autre part, celle de La Ferté-Macé (61) - 5 661 habitants - qui est devenue chef-lieu de la commune nouvelle éponyme.

La seconde caractéristique relève du nombre de communes fondatrices qui ont constitué ces communes nouvelles. À l'exception des communes nouvelles de Réaux-sur-Trèfle (17), Etalans (25) et Le Parc (50), qui ont été constituées à partir de trois communes, et celle de Valzin-en-Petite-Montagne (39) qui résulte de l'accord de quatre communes, toutes les autres communes nouvelles qui ont engagé cette suppression partielle ou totale des communes déléguées sont constituées de deux communes, soit un échantillon de 25 communes.

INTERVIEW



Guy Brotteau,

maire de la commune nouvelle de Réaux-sur-Trèfle (17),

créée en 2015 à partir de 3 communes fondatrices et qui compte 792 habitants.



Quelles sont les principales raisons qui sont à l'origine de la création de la commune nouvelle ?

Une gestion intercommunale entre nos trois communes existait déjà de longue date pour les installations sportives et culturelles puis pour la voirie communale. Les services techniques de nos trois communes ont été ensuite mutualisés. Les élus ont souhaité renforcer leur habitude de travailler ensemble, renforcer la représentation du territoire et de ses habitants.

Pourquoi avez-vous décidé de supprimer les communes nouvelles ?

Lors de la création de la commune nouvelle de Réaux-sur-Trèfle, les élus ont décidé de ne pas créer de communes déléguées. En effet, l'ancienne commune de Réaux se situe au centre du nouveau territoire de notre commune nouvelle. Les services administratifs ont été transférés dans l'ancienne mairie de Réaux.

La troisième caractéristique concerne la géographie de la suppression des communes déléguées. La faiblesse de cet ensemble interdit de pouvoir apporter une conclusion définitive sur la spatialisation de ces communes nouvelles.

Notons que certains départements concentrent plusieurs communes nouvelles au sein desquelles des communes déléguées ont été supprimées. Cinq départements - l'Eure-et-Loir, le Jura, la Manche, les Hautes-Pyrénées et le Tarn - comptent 2 communes nouvelles qui ont supprimé pour tout ou partie les

communes fondatrices ; le département du Doubs est celui dans lequel la suppression des communes déléguées a été la plus suivie puisque 7 communes nouvelles se sont engagées dans cette politique. Pour celles-ci, l'accompagnement des services déconcentrés de l'État n'est pas étranger au résultat qui a été obtenu.

INTERVIEW



Jean-Marie Roussel,

maire de la commune nouvelle d'Etalans (25),

créée en 2016 à partir de 3 communes fondatrices et qui compte 1 446 habitants.



Pourquoi avez-vous décidé lors de la création de la commune nouvelle de supprimer les maires délégués ?

La suppression des maires délégués a été actée assez rapidement compte tenu des pouvoirs réduits directement liés à cette délégation.

Dans la commune de Charbonnières-les-Sapins, les actes d'état civil sont très limités (4 à 5 au total par an) et il nous a semblé que le maintien d'un maire délégué ne se justifiait pas sur ces seules bases.

En revanche, nous avons considéré que le maintien de permanences avec ouverture au public le mardi était beaucoup plus important que le statut de commune déléguée. Il est essentiel de garder des lieux d'écoute et d'échange avec les populations de nos trois villages pour faire vivre chaque coin de notre territoire.

Quelle a été la réaction de la population au regard de la suppression des communes déléguées ?

Vis-à-vis de la population, il y eu peu de difficultés à faire passer le message car cela a été clairement annoncé lors de nos quatre réunions publiques sur les trois communes. Il faut aussi préciser que les services de la préfecture nous avaient incités à ne pas retenir l'option de maires délégués au regard des expériences antérieures des communes nouvelles.

La quatrième caractéristique révèle des différences autres que quantitatives.

Le mouvement de suppression des communes déléguées entre 2015 et 2016 concerne la suppression totale ou partielle des communes déléguées. En 2015, toutes les communes nouvelles qui se sont engagées dans cette logique de suppression des communes déléguées les ont toutes supprimées. Tel n'a pas été le cas en 2016.

Au cours de cette année, sur les 20 communes nouvelles qui ont supprimé des communes déléguées, seules 12 d'entre elles les ont supprimées en totalité.

Les communes nouvelles de Margaux-Cantenac (33), Vincent-Froideville (39), Saint-Privat-d'Allier (43), Carentoir (56), La Ferté-Macé (61), Hochefelden (67), Alloinay (79) et Puygouzon (81) ont supprimé une des communes déléguées (la commune déléguée sur le territoire de laquelle le chef-lieu de la commune nouvelle a été défini).

Année de création	Code Insee	Commune nouvelle	Suppression de toutes les communes déléguées	Suppression partielle des communes déléguées
2015	17238	Réaux-sur-Trèfle	●	
	25529	Sancey	●	
	28254	Mittainvilliers-Vérigny	●	
	28297	Theuville	●	
	48017	Banassac-Canilhac	●	
	50114	Grippon (Le)	●	
	50071	Parc (Le)	●	
	71204	Fragnes-La Loyère	●	
	81026	Bellegarde-Marsal	●	
2016	21195	Cormot-Vauchignon	●	
	25147	Chemaudin-et-Vaux	●	
	25156	Pays-de-Clerval	●	
	25123	Étalans	●	
	25319	Levier	●	
	25399	Val (Le)	●	
	25575	Vaire	●	
	33091	Margaux-Cantenac		●
	38312	Sure-en-Chartreuse (La)	●	
	39123	Valzin-en-Petite-Montagne	●	
	39243	Vincent-Froideville		●
	43176	Saint-Privat-d'Allier		●
	56033	Carentoir		●
	61004	Ferté-Macé (La)		●
	65081	Benqué-Molère	●	
	65399	Saligos	●	
	67202	Hochfelden		●
	79006	Alloinay		●
	81113	Puygouzon		●
	88392	Tollaincourt	●	

Communes nouvelles créées en 2015 et 2016 ayant supprimé des communes déléguées.

Ainsi, trois critères peuvent être dégagés quant à la suppression des communes déléguées :

- ➔ il s'agit bien souvent de petites communes ;
- ➔ la suppression des communes déléguées concerne des communes nouvelles dont la majorité des communes qui les constituent est égale à 2 ;

➔ enfin, certaines suppressions des communes déléguées ont été opérées dès lors que la commune supprimée devenait le chef-lieu de la commune nouvelle.

D. LES COMMUNES NOUVELLES ET L'INTERCOMMUNALITÉ

Le calendrier législatif des communes nouvelles et de l'intercommunalité a été celui de deux droites parallèles, alors qu'il existe pourtant de nombreuses intersections entre ces deux constructions. Elles n'ont pas été prises en compte, ce qui n'a pas toujours été le cas, comme en témoigne l'intitulé de la loi du 16 juillet 1971 : loi sur les fusions et les groupements de communes ⁽¹⁾.

Trois éléments justifient qu'aujourd'hui une corrélation soit établie entre ces deux architectures :

- D'une part, l'organisation intercommunale développée depuis 1992 consiste à opérer une tentative de dépassement de la problématique soulevée par l'attribution indistincte à toutes les communes de la clause générale de compétences ;
- D'autre part, ceci résulte de l'obligation faite à toutes les communes d'appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (hormis pour les communes situées sur des îles mono-communales) ;
- Enfin, même si la conception des dispositions législatives afférentes aux communes nouvelles et à l'intercommunalité à fiscalité propre a été disjointe, cela n'a pas interdit certaines communes nouvelles, à l'initiative des seuls élus locaux, de les mettre en perspective.

D.1 Communes nouvelles et intercommunalité à fiscalité propre

L'étude de la « territorialisation » des communes nouvelles au regard du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre permet de mettre en exergue que celles-ci concernent toutes les différentes catégories de structures intercommunales, à l'exception de la métropole.

	2015	2016
Nombre EPCI distincts	255	179
CC à FA	92	61
CC à FPU	136	98
CA	24	19
CU	3	1

Nombre d'établissements publics distincts sur le territoire desquels des communes nouvelles ont été créées en 2015 et 2016.

Sur la base des périmètres intercommunaux existants au 1^{er} janvier 2015, le mouvement de création des communes nouvelles, en 2015, a concerné 255 établissements publics de coopération intercommunale, dont :

- 228 communautés de communes ;
- 24 communautés d'agglomération - CA Charleville-Mézières-Sedan (08), CA du Bassin de Brive (19), CA Beaune, Côte et Sud (21), CA Saint-Brieuc agglomération Baie d'Armor (22), CA Le Grand Périgueux (24), CA du Grand Besançon (25), CA de Chartes Métropole (28), CA Morlaix communauté (29), CA Castelroussine (36), CA du Pays Voironnais (38), CA Espace Communautaire Lons Agglomération (39), CA de Blois Agglopolys (41), CA Loire Forez (42), CA Angers Loire métropole (49), CA de Saint-Lo Agglo (50), CA Vannes agglo (56), CA de Saint-Omer (62), CA Mulhouse Alsace agglomération (68), CA Chalon Val de Bourgogne (71), CA d'Annecy (74), CA du Bocage Bressuirais (79), CA La Roche-sur-Yon agglomération (85), CA du pays Châtelleraudais (86), CA d'Epinal (88) ;
- et 3 communautés urbaines : Alençon (61), Cherbourg (50) et Dunkerque (59).

En 2016, ce sont 179 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui, sur la base des périmètres intercommunaux existants

¹Loi n°71-588, du 16 juillet 1971, JO du 18 juillet 1971.

au 1^{er} janvier 2016, sont concernés par la création des communes nouvelles sur des périmètres distincts, dont :

- 159 communautés de communes ;
- 19 communautés d'agglomération : CA Charleville-Mézières-Sedan (08), CA Rodez agglomération (12), CA Caen-la-Mer (14), CA Beaune, Côte et Sud (21), CA le Grand Périgueux (24), CA du Grand Besançon (25), CA des Portes de l'Eure (27), CA Seine Eure (27), CA du Pays Voironnais (38), CA Espace Communautaire Lons Agglomération (39), CA de Blois Agglopolys (41), CA du Puy-en-Velay (43), CA du Grand Cahors (46), CA de Saint-Lo Agglo (50), CA agglomération de Chaumont (52), CA du Beauvaisis (60), CA Villefranche Beaujolais Saône (69), CA d'Annecy (74), CA de l'Albigeois (81) ;
- et une communauté urbaine, Alençon (61).

Les communes nouvelles créées en 2015 et 2016 sur le territoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines sont composées majoritairement de deux communes fondatrices.

Les communes nouvelles fondées à partir de communes fondatrices appartenant au même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui suivent font exception à cette composition majoritaire : la commune nouvelle de Bazeilles - avec 3 communes au sein de la communauté d'agglomération de Charleville-Mézières-Sedan -, Bassillac-et-Auberoche et Boulazac-Isle-Manoire (24) - avec respectivement 6 et 3 communes fondatrices au sein de la communauté d'agglomération du Grand Périgueux -, La Chapelle-Longueville (27) - avec 3 communes au sein de la communauté d'agglomération des Portes de l'Eure -, Valloire-sur-Cisse - avec 3 communes au sein de la

communauté d'agglomération Blois Agglopolys -, Bellefont-la-Rauze (46) - avec 3 communes au sein de la communauté d'agglomération du Grand Cahors -, Longuenée-en-Anjou (49) - 4 communes au sein de la communauté d'agglomération Angers Loire métropole -, Rémilly-les-Marais, Saint-Jean-d'Elle (50) et Torigny-les-Villes - avec respectivement 3, 5 et 4 communes au sein de la communauté d'agglomération Saint-Lo agglo, Annecy - avec 6 communes au sein de la communauté d'agglomération d'Annecy, Argentonnay (79) - 6 communes au sein de la communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais, Capavenir-Vosges (88) - avec 3 communes au sein de la communauté d'agglomération d'Epinal.

Au sein de cet ensemble des établissements publics de coopération intercommunale distincts, 9 communautés d'agglomération et une communauté urbaine ont été concernés par la création de communes nouvelles en 2015 et en 2016.

Trois de ces structures enregistrent un taux de couverture des communes fondatrices de communes nouvelles sur le total du nombre de communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2015 supérieur à 30% : la CA du Grand Périgueux (24), la CA de Saint-Lo agglo (50) et la CA d'Annecy (74) rendant ainsi compte de la corrélation entre le développement des communes nouvelles et les évolutions de l'intercommunalité. Ceci concerne plus particulièrement les questions qui suivent : importance du nombre des membres au sein des conseils communautaires et extension des compétences des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

	EPCI	Nombre de communes de l'EPCI au 01/01/2015	Nombre communes ayant créé une commune nouvelle	Taux de couverture des communes déléguées sur le nombre total de communes	
Départements	08	CA Charleville-Mézières-Sedan	65	6	9,23 %
	21	CA Beaune, Côte et Sud	54	4	7,41 %
	24	CA du Grand Périgueux	33	13	39,39 %
	25	CA du grand Besançon	58	6	10,34 %
	38	CA du pays Voironnais	34	5	14,71 %
	39	CA Espace communautaire Lons agglomération	25	2	8 %
	41	CA de Blois Agglopolys	48	9	18,75 %
	50	CA de Saint-Lo agglo	73	26	35,62 %
	74	CA d'Annecy	13	8	61,54 %
	61	CU Alençon	36	5	13,89 %
	Total	439	84	19,13 %	

Communautés d'agglomération et communauté urbaine au sein desquelles des communes nouvelles ont été créées en 2015 et 2016 (sur les périmètres des EPCI au 1^{er} janvier 2016).

D.2 La création d'une commune nouvelle sur la totalité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

En dépassant ce bilan global des communes nouvelles par rapport à l'intercommunalité, il est intéressant de relever que 26 communes nouvelles ont été constituées sur la totalité du périmètre de la structure intercommunale au regard du périmètre au 1^{er} janvier de l'année de leur création. Cela concerne, en 2015, 21 communes nouvelles et 5 en 2016. Le plus petit établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui a été transformé en commune nouvelle est la communauté de communes Ubaye-Serre-Ponçon. Cette commune nouvelle créée par deux communes, dispose d'une population municipale au 1^{er} janvier 2016 de 715 habitants.

À l'inverse, la commune nouvelle la plus importante au niveau de sa population est celle de Cherbourg-en-Cotentin qui regroupe, à l'échelle des 5 communes fondatrices, 83 971 habitants.

Année de création	Code Insee	Nom des communes nouvelles	EPCI	Nombre de communes déléguées dans EPCI	Année de création	Population INSEE
2015	49301	Sèvremoine	CC Moine-et-Sèvre	10	2006	25 231
	89086	Charny-Orée-de-Puisaye	CC de l'Orée de Puisaye	14	2013	5 253
	12021	Bas-Ségala (Le)	CC du Bas Ségala	3	1992	1 699
	12270	Sévérac-d'Aveyron	CC de Sévérac le Château	5	1996	4 232
	14762	Vire-Normandie	CC de Vire	8	1992	18 766
	14726	Valdallière	CC du Canton de Vassy	14	1993	6 202
	14061	Soulevre-en-Bocage	CC de Bény Bocage	20	2000	8 759
	22046	Mené (Le)	CC du Mené	7	1999	6 591
	25424	Premiers Sapins (Les)	CC des Premiers Sapins	6	1996	1 537
	45191	Malesherbois (Le)	CC du Malesherbois	7	2003	8 267
	46311	Sousceyrac-en-Quercy	CC du Pays de Sousceyrac	5	2000	1 484
	48116	Pont-de-Montvert -Sud-Mont-Lozère	CC des Cévennes Au Mont-Lozère	5	2004	869
	49092	Chemillé-en-Anjou	CC de la Région de Chemillé	12	1993	21 785
	49218	Montrevault-sur-Èvre	CC Montrevault Communauté	11	1993	16 264
	49244	Mauges-sur-Loire	CC du Canton de Saint-Florent-Le-Vieil	11	1994	18 631
	49018	Baugé-en-Anjou	CC du Canton de Baugé	10	1994	12 114
49069	Orée-d'Anjou	CC du Canton de Champtoceaux	9	1992	16 127	

Année de création	Code Insee	Nom des communes nouvelles	EPCI	Nombre de communes déléguées dans EPCI	Année de création	Population INSEE
2015	50129	Cherbourg-en-Cotentin	CU de Cherbourg	5	1971	83 971
	65192	Gavarnie-Gèdre	CC Gavarnie-Gèdre	2	2000	388
	76618	Petit-Caux	CC du Petit Caux	18	1982	9 213
	49023	Beaupréau-en-Mauges	CC du Centre Mauges	10	1993	25 095
2016	04033	Ubaye-Serre-Ponçon	CC Ubaye/Serre-Ponçon	2	1993	715
	48009	Peyre-en-Aubrac	CC de la Terre de Peyre	6	1996	2 496
	48094	Massegros-Causse-Gorges	CC du Causse du Massegros	5	1996	974
	49331	Segré-en-Anjou-Bleu	CC du Canton de Segré	15	1993	18 253
	50041	Hague (La)	CC de la Hague	19	1977	12 374
Total				239		327 290

Liste des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 sur l'intégralité du périmètre d'une structure intercommunale à fiscalité propre.

Par ailleurs, la commune nouvelle de Soulevren-en-Bocage (14) est celle qui a été créée à partir du plus grand nombre de communes fondatrices sur l'intégralité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle est composée des vingt communes fondatrices qui appartenaient antérieurement à la communauté de communes de Bény-Bocage.

Enfin, la répartition spatiale de ces communes nouvelles qui se sont substituées sur l'intégralité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, tel que défini au 1^{er} janvier 2015, concerne plus particulièrement le département du Maine-et-Loire.

Au sein de ce département, ce sont 8 communes nouvelles, soit 30,7 % de l'échantillon total des communes nouvelles créées sur la totalité d'un périmètre intercommunal à fiscalité propre qui ont retenu cette construction.

Six de ces communes nouvelles - Beaupréau-en-Mauges, Chemillé-en-Anjou, Mauges-sur-Loire, Montrevault-sur-Evre, Orée-d'Anjou et Sèvremoine - ont créé la première communauté d'agglomération composée exclusivement de communes nouvelles (Mauges communauté). Cette communauté d'agglomération est, au 1^{er} janvier 2017, la deuxième

structure intercommunale à fiscalité propre par ordre d'importance de sa population dans le département du Maine-et-Loire, devançant ainsi les communautés d'agglomération historiques, celles du Choletais et de Saumur-Val-de-Loire.

Il importe de relever que cette communauté d'agglomération est aujourd'hui, au vu de l'importance de sa population, la deuxième du département, devant la communauté d'agglomération du Choletais et la communauté d'agglomération du Saumurois, alors qu'elle compte le nombre de communes le plus faible (6). À noter que la création d'une commune nouvelle sur la totalité du périmètre d'une structure intercommunale conduit à des conséquences rarement évoquées. Ainsi, à titre d'exemples, la commune nouvelle Sèvremoine est aujourd'hui la quatrième commune la plus importante du département du Maine-et-Loire au regard de sa population municipale ; par ailleurs, la commune nouvelle de Loire-Authion, qui a intégré le 1^{er} janvier 2017 la communauté urbaine d'Angers ⁽¹⁾, devient au vu de sa population (15 471 habitants) la deuxième commune la plus importante, devançant Trélazé (13 125 habitants) et Avrillé (12 972 habitants). Ces recompositions ne seront pas sans incidence pour les prochaines échéances électorales à venir.

¹Arrêté préfectoral DRCL/BSFL n°2016-183, 20 décembre 2016.

D.3 La modification du périmètre intercommunal afin de permettre la création d'une commune nouvelle

Il importe de mentionner que cette analyse de l'adéquation entre la totalité du périmètre intercommunal au 1^{er} janvier et celui de la commune nouvelle ne rend pas compte des structures intercommunales pour lesquelles le périmètre de l'établissement public d'appartenance a été modifié au cours de l'année considérée.

Cette situation s'est produite lorsque une ou plusieurs des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'ont pas souhaité s'engager dans la démarche de création d'une commune nouvelle qui aurait compris l'ensemble des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Plusieurs communes ont ainsi été créées après qu'une modification du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est intervenue.

La mise en œuvre de cette solution nécessite dans un premier temps de réduire le périmètre de la communauté de communes aux seules communes désireuses de s'engager dans la création de la commune nouvelle (sous réserve de respecter la règle de la contiguïté territoriale) avec une date de prise d'effet. Dans un second temps, un arrêté préfectoral matérialise la création de la commune nouvelle sur le périmètre de la communauté de communes qui a été réduit. Enfin, un troisième arrêté préfectoral est venu matérialiser l'appartenance des communes retirées de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'origine et de la commune nouvelle à un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

INTERVIEW

 **François Aubey,**

maire de la commune nouvelle de Mézidon-Vallée-d'Auge (14),

créée en 2016 à partir de 14 communes fondatrices et qui compte 9 819 habitants.



Avez-vous tenté de créer une commune nouvelle à l'échelle du périmètre de l'intercommunalité existante au 1^{er} janvier 2016 ?

Oui, il y avait un enjeu financier important avec la préservation d'une dotation d'intercommunalité de 900 000 €. Mais il s'agissait surtout d'assurer une continuité du projet politique porté par une communauté de communes très intégrée avec des compétences de proximité importantes : scolaire, périscolaire, voirie, etc. Mais le projet à 20 a rencontré des réticences de 5 communes : 4 souhaitaient des petites communes nouvelles au nom d'une proximité préservée, une souhaitait profiter de la réforme territoriale pour changer de communauté de communes.

Est-ce que toutes les communes de l'EPCI appartiennent à une commune nouvelle ? Pourquoi ce morcellement ?

Presque toutes appartiennent à une commune nouvelle. Hormis celle qui a quitté le territoire, il y en a une « en attente » d'intégrer Mézidon-Vallée-d'Auge. Elle a accepté de rester à l'écart du mouvement initial pour des questions strictement financières. Sans elle, Mézidon-Vallée-d'Auge restait sous le seuil des 10 000 habitants, ce qui était plus favorable pour les dotations. Elle réintégrera la commune nouvelle dès 2017. Le morcellement est lié à des visions différentes de la meilleure façon d'assurer le service de proximité. Peut-être aussi que certains avaient peur de perdre leur « pouvoir » dans un regroupement plus important...

Pourquoi ne pas avoir repris la totalité des conseillers municipaux pour former le conseil municipal ?

Par souci d'efficience. C'est un choix difficile. Se priver d'élus qui se sont investis sur leurs communes depuis leur élection est forcément une perte. Et il n'est pas simple d'expliquer aux personnes concernées que le mandat pour lequel ils ont été élus démocratiquement va être raccourci bien avant son terme. J'ai parlé d'efficience parce que l'assemblée de la commune nouvelle est tout de même de 73 élus ! Il faut des lieux pour se réunir et un nombre limité d'élus si l'on veut un véritable débat démocratique. En parallèle, pour la proximité, nous avons fait le choix de maintenir les communes déléguées. Et puis on peut aussi associer largement par les commissions ou les comités de pilotage de certains projets.

Quel fut le point le plus compliqué à résoudre dans ce projet ?

Il y en a eu beaucoup en fait, notamment du fait de l'obligation de faire très (trop...) vite, avec un contexte juridique et financier incertain et, en parallèle, une réforme territoriale qui s'est opérée à tous les niveaux : fusion des régions, nouvelles politiques départementales, regroupement d'intercommunalités, création de communes nouvelles. Dans cette période très compliquée, il est du coup très difficile de communiquer auprès des habitants et des agents, et donc de faire bien comprendre à chacun les enjeux mais aussi la chance que peut être cette « révolution » pour notre territoire.

Cette solution a notamment été mise en œuvre dans le département du Maine-et-Loire, sans pour autant que cela ait concerné toutes les communes nouvelles :

→ la commune nouvelle Centre-Mauges (49) : la commune de Bégrolles-en-Mauges a été soustraite du périmètre de la communauté de communes Centre-Mauges⁽¹⁾ et a intégré la communauté d'agglomération du Choletais ;

→ la commune nouvelle de Loire-Authion (49) : la commune de La Ménitré a été retirée de la communauté de communes Loire-Authion⁽²⁾ et a rejoint la communauté de communes de Beaufort-en-Anjou⁽³⁾, qui depuis le 1^{er} janvier 2017 a été fusionnée au sein de la communauté de communes de Beaugeois Vallée ;

→ la commune nouvelle de Noyant-Villages (49) : la commune de La Pellerine s'est retirée de la communauté de communes du canton de Noyant⁽⁴⁾. La commune nouvelle ainsi créée et la commune de la Pellerine ont rejoint depuis le 1^{er} janvier 2017 la communauté de communes de Beaugeois Vallée ;

→ la commune nouvelle Ombrée-d'Anjou (49) : les communes de Armaillé, Bouillé-Ménard, Bourg-L'évêque et Carbay ont été soustraites de la communauté de communes de la région de Pouancé-Combrée⁽⁵⁾. Depuis le 1^{er} janvier 2017, toutes ces communes ont rejoint avec la commune nouvelle de Segré-en-Anjou-Bleu la communauté de communes Anjou Bleu communauté.

L'intérêt de ces dispositions est double :

→ d'une part, factuellement, les communes nouvelles concernées ont pu conserver à leur niveau la dotation globale de fonctionnement dont bénéficiait antérieurement la communauté de communes, minorée de la part correspondant aux communes qui ont quitté la structure intercommunale ;

→ d'autre part, structurellement, les communes nouvelles ainsi créées ont pu conserver à cette échelle l'ensemble des compétences antérieurement exercées à l'échelle intercommunale.



D.4 L'intérêt général de la restructuration de l'organisation communale prévaut sur celui de l'« intercommunalisation » du territoire

La situation d'une commune nouvelle située sur le périmètre d'établissements publics distincts constitue la deuxième corrélation qui peut être établie avec l'objectif d'« intercommunalisation » du territoire.

Deux sous-ensembles doivent être distingués :

→ le premier sous-ensemble est constitué par les communes nouvelles qui n'ont pas été créées sur l'intégralité du périmètre intercommunal. Dans cette hypothèse, la commune nouvelle a l'obligation

d'appartenir dès l'année de sa création à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

→ le second sous-ensemble est formé des communes nouvelles créées sur l'intégralité du périmètre d'une structure intercommunale à fiscalité propre. Sous cette condition, la commune nouvelle dispose d'un délai maximum de deux années afin de se conformer à l'obligation d'appartenir à un établissement public de coopération intercommunale.

Sur la base des 517 communes nouvelles créées en 2015 et 2016, 53 d'entre elles l'ont été sur des périmètres intercommunaux à fiscalité propre distincts : 30 en 2015, sur la base de l'appartenance intercommunale au 1^{er} janvier 2015, 23 sur la base des périmètres existants au 1^{er} janvier 2016. Le tableau suivant permet de présenter la liste des communes nouvelles concernées.

¹ Arrêté préfectoral n°2015040-0002, du 25 mars 2015.

² Arrêté préfectoral DRCL/BCL/2015-85, du 7 décembre 2015.

³ Ce retrait et cette adhésion à la communauté de communes de Beaufort-en-Anjou s'inscrivent dans l'histoire de la commune. La commune de La Ménitré a été créée à partir de la cession de parcelles provenant de trois communes : Beaufort-en-Vallée, Les Rosiers-sur-Loire et Saint-Mathurin-sur-Loire.

⁴ Arrêté n°2016-108, sous-préfet de Saumur, du 1^{er} décembre 2016.

⁵ Arrêté n°2016-54, sous-préfet de Segré, du 5 décembre 2016.

Année 2015			
Code Insee	Nom des communes nouvelles	Nombre de communes par commune nouvelle	Nombre d'EPCI concernés
01338	Groslée-Saint-Benoit	2	2
05053	Garde-Colombe	3	3
08115	Chémery-Chéhéry	2	2
27157	Marbois	4	2
28015	Auneau-Bleury-Saint-Symphorien	2	2
28183	Gommerville	2	2
32079	Castelnau-d'Auzan-Labarrère	2	2
38001	Abrets-en-Dauphiné (Les)	3	2
39017	Arlay	2	2
39021	Chailleuse (La)	4	3
39177	Hauteroche	3	2
39209	Val-d'Épy	4	2
42039	Chalmazel-Jeansagnière	2	2
44005	Chaumes-en-Retz	2	2
49160	Ingrandes-Le Fresne-sur-Loire	2	2
49200	Longuenée-en-Anjou	4	2
49220	Morannes-sur-Sarthe	2	2
49292	Val-du-Layon	2	2
49367	Erdre-en-Anjou	4	2
50115	Grippon (Le)	2	2
50363	Moyon-Villages	3	2
50535	Parc (Le)	3	2
56197	Val-d'Oust	3	2
59260	Ghyvelde	2	2
61050	Cour-Maugis-sur-Huisne	4	2
61483	Bagnoles-de-l'Orne-Normandie	2	2
70418	Romaine (La)	3	2
72363	Tuffé-Val-de-la-Chéronne	2	2
74275	Talloires ⁽⁶⁾ -Montmin	2	2
88218	Granges-Aumontzey	2	2

Communes nouvelles créées en 2015 dont le périmètre s'étend sur plusieurs structures intercommunales à fiscalité propre.

⁶ Loi n°2016-1500, 8 novembre 2016, JO du 9 novembre 2016.

Année 2016			
Code Insee	Nom des communes nouvelles	Nombre de communes par commune nouvelle	Nombre d'EPCI concernés
12090	Druelle-Balsac	2	2
14027	Les Monts-d'Aunay	7	2
14712	Saline	2	2
15141	Neussargues-en-Pinatelle	5	2
15142	Neuvéglise-sur-Truyère	4	2
19010	Argentat-sur-Dordogne	2	2
22158	Guerlédan	2	2
24312	Sanilhac	3	2
25222	Étalans	3	2
25334	Levier	2	2
27062	Les Monts-du-Roumois	3	2
27679	Verneuil-d'Avre-et-d'Iton	2	2
37021	Beaumont-Louestault	2	2
37232	Coteaux-sur-Loire	3	2
39537	Trenal	2	2
43221	Saint-Privat-d'Allier	2	2
49050	Brissac-Loire-Aubance	10	2
51171	Cormicy	2	2
60029	Auneuil	2	2
60196	La Drenne	3	2
61168	La Ferté-Macé	2	2
69159	Porte-des-Pierres-Dorées	2	2
86053	Champigny-en-Rochereau	2	2

Communes nouvelles créées en 2016 dont le périmètre s'étend sur plusieurs structures intercommunales à fiscalité propre.

Deux communes nouvelles font exception à cet ensemble des communes nouvelles dont les limites se situent toutes sur deux périmètres d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il s'agit des communes nouvelles de Garde-Colombe (05) et La Chailleuse (39) dont les périmètres se situent sur trois périmètres intercommunaux.

Pour la commune nouvelle de La Chailleuse, qui comprend quatre communes fondatrices, il s'agit de la communauté de communes du Val-de-Sorne, de celle de la région d'Orgelet et enfin la communauté de communes du Sud Revermont (dans le cadre du schéma départemental du Jura, la commune de La Chailleuse a été rattachée à la communauté de

communes de la région d'Orgelet).

Pour la commune nouvelle de Garde-Colombe, qui regroupe trois communes fondatrices, cela concerne la communauté de communes du Laragnais, la communauté de communes du Serrois et la communauté de communes interdépartementale des Baronnie (les deux dernières communautés de communes ayant depuis le 1^{er} janvier 2017 fusionnées au sein de la communauté de communes du centre Buèch à laquelle adhère également la commune nouvelle de Garde-Colombe).

La situation constituée par les communes nouvelles créées sur le territoire d'établissements publics de coopération intercommunale distincts a également permis de soulever un point de droit important qui concerne le rattachement de la commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le Conseil constitutionnel a ainsi été conduit à définir la hiérarchie qui prévalait en matière d'intérêt général entre la rationalisation du tissu communal et celui de l'« intercommunalisation » du territoire.

En effet, depuis la loi du 8 novembre 2016, la création d'une commune nouvelle dont le territoire se situe sur celui d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre distincts, nécessite que les communes fondatrices indiquent, dans la délibération qui conduira à s'engager dans ce projet, l'établissement public de coopération intercommunale auxquelles elles souhaitent être rattachées dès la création de la commune nouvelle. Toutefois, le préfet dispose de la faculté, dans un délai d'un mois à compter de la délibération, de s'opposer au choix effectué. Il doit alors transmettre sa proposition de rattachement à la commission départementale de coopération intercommunale qui dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer à la majorité des deux tiers de ses membres sur cette

proposition. À défaut de délibération, le projet de rattachement du préfet s'applique.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité suite à la demande d'annulation pour excès de pouvoir du préfet de l'Isère qui rattachait Les Abrets (38) à la communauté de communes Bourbre-Tisserands, et celle de Talloires-Montmin (74) à la communauté de communes de la Tournette.

Toute la question portait sur le fait de savoir si le rattachement de force d'une commune au nom de l'intérêt général de la couverture intercommunale prédominait sur celui de création des communes nouvelles.

La question est d'importance : le rattachement d'une commune nouvelle contre sa volonté à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre aurait pu ralentir le mouvement de création des communes nouvelles.

La décision du Conseil constitutionnel conduit à déclarer non conformes à la Constitution les dispositions autorisant le préfet à passer outre la délibération du conseil municipal de la commune nouvelle concernée avec date de prise d'effet à compter du 31 mars 2017. L'octroi de ce délai vise à permettre au législateur de tirer les conséquences de cette décision, tout en autorisant que la déclaration d'inconstitutionnalité puisse être invoquée dans les instances en cours et à venir avec effet immédiat, afin de préserver l'effet utile de la décision⁽¹⁾. Ainsi, le Conseil constitutionnel a, par cette décision, permis d'établir une hiérarchie de l'intérêt général, celui relatif aux communes nouvelles étant supérieur à celui de la couverture intercommunale. Ceci confirme de façon implicite que l'« intercommunalisation » du territoire national engagée depuis 1992 n'est bien que le substitut d'une politique avortée de rationalisation de la carte communale.



E. LE COÛT DES COMMUNES NOUVELLES

La question du coût des communes nouvelles renvoie à trois questions : la première relève du régime indemnitaire avant et après la création de la commune nouvelle, la seconde concerne le coût des incitations financières qui ont été mises en place temporairement pour accompagner cette dynamique ; enfin, les économies générées au niveau de chacune des communes nouvelles. Ce dernier point ne fera l'objet

d'aucun développement – même si ces économies au niveau des dépenses de fonctionnement existent – dès lors que les gains escomptés interrogent tout à la fois la taille des communes nouvelles constituées, mais également les choix politiques effectués par les élus quant aux diverses possibilités d'optimisation qui s'offrent à eux.

¹Décision n°2016-588 QPC du 21 octobre 2016, JO du 23 octobre 2016.

INTERVIEW



Jean-Luc Rigaut,

maire de la commune nouvelle d'Annecy (74),

créée en 2016 à partir de 6 communes fondatrices et qui compte 121 809 habitants.



Quelles sont les raisons qui expliquent la création de la commune nouvelle d'Annecy ?

À partir de 2014, l'État a accentué considérablement la diminution de ses dotations aux collectivités et institué une contribution de solidarité qui impacte beaucoup notre territoire. C'est sous cette double pression financière que les élus ont engagé une réflexion pour la création de la commune nouvelle.

Cette réflexion a été confortée et rendue nécessaire par :

- la création de grandes régions aux compétences élargies face auxquelles les tailles de nos collectivités actuelles ne nous permettaient pas d'être audibles et reconnus ;
- l'élargissement des intercommunalités, qui s'est parallèlement concrétisé, et notamment la communauté d'agglomération d'Annecy, Grand-Annecy-Agglomération, qui comptera désormais 5 EPCI, 34 communes et 200 000 habitants.

Quelles ont été les principales difficultés rencontrées lors de la création de la commune nouvelle d'Annecy ?

Le projet de créer une commune nouvelle, regroupant les communes d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy et Seynod, a été lancé à la rentrée 2015. Réfléchi et préparée au sein de 11 ateliers thématiques, cette commune nouvelle a donné lieu à six séances de travail ouvertes aux citoyens, appelées «ateliers participatifs», à un questionnaire distribué à tous les habitants et à de nombreuses communications (internet, flyers, presse).

À l'issue de cet important travail, les élus ont eu à se prononcer.

La commune nouvelle d'Annecy est toujours en cours de construction et l'harmonisation progressive des méthodes, des outils et des services est le chantier d'aujourd'hui.

La commune nouvelle est-elle une organisation qui peut répondre aux aspirations de communes situées en secteur urbain ?

En rationalisant les services et en optimisant les moyens, la commune nouvelle va permettre de générer des économies de fonctionnement au profit du maintien d'un bon niveau de service public et d'un bon niveau d'investissement. Toutes les économies ne seront pas immédiates et la commune nouvelle devra rester vigilante sur ses dépenses. Néanmoins, le regroupement des achats publics devrait rapidement générer des économies d'échelle, dans de nombreux secteurs comme les fournitures administratives ou techniques, les télécommunications, etc. La poursuite d'une politique de rationalisation des ressources humaines (non-remplacement systématique des départs, redéploiements des effectifs, nouvelle organisation de l'administration) aboutira à une diminution du poids des dépenses de personnel dans le budget. D'autres secteurs nécessitent, dans un premier temps, de l'investissement pour aboutir à de réelles économies par la suite. C'est le cas de l'informatique, où de nouveaux matériels et logiciels sont indispensables pour harmoniser les méthodes de travail différentes dans les six communes historiques. Le retour sur investissement se fera ressentir de façon significative d'ici trois à cinq ans.



E.1 La question du régime indemnitaire des élus

L'une des critiques développées concernant l'organisation communale française concerne le coût du régime indemnitaire qui peut être attribué aux élus locaux. Si celles-ci omettent trop souvent de le mettre en parallèle avec la nature des tâches effectuées par les élus locaux - n'oublions jamais que moins la commune compte d'habitants, plus l'investissement

des élus est important sans que celui-ci soit jamais valorisé -, il apparaît intéressant d'examiner cette question.

Cela permettra de déterminer si la mise en place des communes nouvelles constitue, ou non, un facteur d'augmentation de ce poste budgétaire.

L'analyse effectuée consiste à comparer le régime indemnitaire théorique qui a pu être attribué aux maires et aux adjoints des communes fondatrices, en partant des hypothèses qui suivent :

→ le régime indemnitaire attribué aux maires et adjoints a été calculé au taux maximum. Le montant

du régime indemnitaire retenu dans le calcul exclut les différentes possibilités de majoration qui existent (notamment chef-lieu de département, d'arrondissement, communes sièges des bureaux centralisateurs de canton ou qui avaient la qualité de chef-lieu de canton avant la modification des limites territoriales des cantons, communes sinistrées, communes classées stations de tourisme, communes pour lesquelles les travaux d'intérêt national ont conduit à une augmentation de la population suite au dernier recensement, communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine au cours d'au moins un des trois exercices précédents) ;

→ le nombre d'adjoints de chacune des communes a été fixé à son maximum, soit 30 % de l'effectif du conseil municipal ;

→ Le montant du régime indemnitaire attribué par certaines communes aux conseillers délégués n'a pas été intégré dans le calcul dès lors que le montant de ces indemnités est déduit de l'enveloppe indemnitaire du maire et des adjoints.

Pour ce qui concerne le calcul du montant du régime indemnitaire des communes nouvelles créées en 2015 et 2016, les mêmes principes que pour ceux des

communes fondatrices ont été retenus (maire de la commune nouvelle, adjoints de la commune nouvelle et maires délégués au taux maximum). Ensuite, les dix communes nouvelles existantes en 2015 qui ont connu une nouvelle modification de leur périmètre en 2016 ont été retirées de l'ensemble des communes nouvelles de 2015. De même, pour les communes déléguées qui ont été supprimées lors de la création de certaines des communes nouvelles le montant du régime indemnitaire des maires délégués n'a pas été intégré.

Par ailleurs, la valeur de l'indice brut 1 022 retenue qui sert de référence au calcul du régime indemnitaire des élus est celle au 1^{er} janvier 2017 (soit 46 447,92 euros par an avec la hausse du point d'indice au 1^{er} février 2017).

Enfin, il existe deux situations pour les adjoints de la commune nouvelle. Le premier ensemble de ceux-ci est formé des adjoints qui composent le tableau et dont l'effectif ne peut dépasser 30 % de l'effectif du conseil municipal. Le second ensemble est composé des maires des communes nouvelles qui sont, de fait, adjoints de la commune nouvelle.

En fonction de ces hypothèses, les résultats qui suivent sont obtenus :

	Total
RI maires des communes fondatrices	21 601 534
RI adjoints des communes fondatrices	33 528 059
Total RI des communes fondatrices (2014)	55 129 594
RI maires des communes nouvelles	10 133 543
RI maires des communes déléguées	21 137 519
RI adjoints communes nouvelles	23 624 759
Total RI communes nouvelles (2020)	54 895 821

RI avant et après création des communes nouvelles de 2015 et 2016 (en euros).

Ainsi, le montant du régime indemnitaire qui peut être accordé aux élus de la commune nouvelle à partir du premier renouvellement du conseil municipal (en 2020) ne dépasse pas celui dont bénéficient les élus des communes fondatrices concernées désignés en 2014 : la diminution enregistrée est de 233 773 euros.

Il convient de préciser que cette baisse correspond à un minimum dès lors que de nombreux conseils municipaux ne désigneront certainement pas un nombre d'adjoints qui excède 50 % de l'effectif du

conseil municipal. En effet, seules 111 des communes nouvelles créées en 2015 et 72 de celles créées en 2016 disposent d'un nombre total d'adjoints (somme de ceux issus du tableau et maires délégués adjoints de la commune nouvelle) qui ne dépassera pas 50 % de l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle (le fait de ne pas dépasser ce seuil permet de conserver au conseil municipal un rôle effectif).

E.2 Le coût des communes nouvelles pour les finances publiques

Le coût pour les finances publiques de la création des communes nouvelles a souvent été mis en avant. Trois niveaux d'analyse doivent être pris en compte pour appréhender cette question.

Le premier niveau concerne les dispositions d'accompagnement financier des communes nouvelles qui sont principalement au nombre de trois :

- la première permet aux communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants une majoration de 5 % de la dotation forfaitaire, égale à la somme des dotations forfaitaires que percevaient les communes fondatrices l'année précédant la création de la commune nouvelle ;
- le second dispositif consiste à exclure les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants de leur participation à la contribution à l'effort de redressement des finances publiques ;
- enfin, les communes nouvelles de moins de 15 000 habitants et qui sont créées sur l'intégralité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficient du maintien de la somme des dotations forfaitaires perçues l'année qui précède la création de la commune nouvelle et sont exclues de la contribution à l'effort de redressement des finances publiques⁽¹⁾.

Le second niveau d'analyse renvoie à la dimension temporelle :

- le bénéfice de ces dispositions a été réservé aux seules communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2017 ;
- ces mécanismes financiers dérogatoires du droit commun sont encadrés dans le temps puisqu'ils ne peuvent excéder trois années.

Le troisième niveau d'analyse est celui du financement proprement dit.

Les avantages financiers dont bénéficient, temporairement, les communes nouvelles sont financés au sein d'une enveloppe fermée, celle de la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Compte tenu de la baisse constante enregistrée depuis 2014 de cette enveloppe, il revient alors au Comité des

finances locales de répartir le coût des contraintes à financer, c'est-à-dire sur une ou plusieurs des dotations qui composent la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

En conséquence, le coût des incitations financières pour encourager les communes nouvelles est nul pour le budget de l'État, puisque c'est à l'intérieur d'une enveloppe fermée de crédits qu'il faudra financer celui-ci.

En conséquence, contrairement à la dotation globale de fonctionnement qui correspond à une péréquation verticale - l'État finance le montant de ces crédits - les avantages financiers obtenus temporairement par les communes nouvelles s'inscrivent dans une perspective totalement différente : celle d'une redistribution d'une partie des crédits, entre d'une part ceux alloués initialement aux communes qui ne sont pas des communes nouvelles, ou celles qui ne peuvent prétendre à l'obtention des avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle, et d'autre part, les communes nouvelles attributaires de ces incitations financières.

À partir de ces trois niveaux d'analyse, il est alors possible de présenter les données qui suivent :

- le coût de la majoration spéciale pour les 239 communes nouvelles, créées en 2015, qui sont éligibles à cette disposition, s'élève en 2016 à 5 568 082 euros⁽²⁾ ;
- le coût estimé de la majoration spéciale de 5 % pour les 135 communes nouvelles, créées en 2016, qui sont éligibles à cette disposition, s'élève à 2 813 801 euros ;

Le montant cumulé est alors égal à 8 381 883 euros.

Par ailleurs, afin de bien prendre la mesure des incitations financières proposées, rappelons que l'État a décidé pour l'année 2016 d'abonder le montant des crédits de la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à hauteur de 113 millions d'euros, ce qui correspond à la dépense supplémentaire affectée aux métropoles.

¹Loi n°2014-1654, 29 décembre 2014, JO du 30 décembre 2014. L'effort d'économies de 11 milliards d'euros résulte du programme de stabilité 2014-2017. Celui-ci a fait l'objet d'une première réduction de 3,67 milliards d'euros en 2015, suivie d'une réduction de 3,67 milliards d'euros en 2016.

Le solde restant à recouvrer le sera en 2017 et 2018.

²Note d'information du 10 mai 2016 relative à la dotation forfaitaire des communes pour la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2016 - NOR : INTB1612262N.

Synthèse

Les raisons qui expliquent le succès rencontré par les communes nouvelles en 2015 et 2016

Le droit souple qui caractérise la législation des communes nouvelles constitue un indéniable facteur de réussite.

C'est la première fois depuis l'introduction de la décentralisation que les élus peuvent à l'intérieur d'un cadre, se prononcer librement, entre différentes options, tout en gardant la possibilité de faire évoluer ces choix.

Cette dynamique n'a occasionné aucune dépense supplémentaire : le coût de cette politique est nul pour le budget de l'État, et parallèlement, certaines dépenses, notamment l'enveloppe du régime indemnitaire, diminuent de façon substantielle.

Plusieurs éléments témoignent de cette souplesse :

- le nom de la commune nouvelle qui contrairement au droit commun ne relève pas d'un décret en Conseil d'État mais de la décision des conseils municipaux des communes fondatrices ;
- la composition du conseil municipal jusqu'au prochain renouvellement ;
- la possibilité de maintenir ou non les communes déléguées au sein de la commune nouvelle. Ainsi, 29 communes nouvelles ont décidé de supprimer tout ou partie de leurs communes déléguées ;
- le lien avec l'intercommunalité : s'il n'existe aucun encadrement quant au nombre maximum de communes pour créer une commune nouvelle, 26 l'ont été sur l'intégralité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

L'écriture des chartes, dans laquelle la plupart des élus se sont lancés, rend compte de la souplesse du droit applicable aux communes nouvelles.

Enfin, en reconnaissant qu'une commune nouvelle pouvait choisir son établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le Conseil constitutionnel a admis que l'intérêt général de la rationalisation du tissu communal prévalait sur celui de l'« intercommunalisation » des communes.

—
CHAPITRE

3

—

Les perspectives
de développement
des communes
nouvelles

L'établissement de ce panorama des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 permet de dresser un constat. Il peut et doit également servir à dessiner des perspectives, des propositions. Si les deux lois intervenues en 2015 et en 2016 ont permis de résoudre bon nombre des difficultés rencontrées lors de la création des communes nouvelles, cinq sujets restent inscrits à l'ordre du jour des communes nouvelles :

- le devenir du conseil des communes déléguées ;
- le lien entre les communes nouvelles et l'intercommunalité à fiscalité propre ;
- la question des seuils de population ;
- la taille des communes nouvelles ;
- l'accompagnement financier des communes nouvelles.

A. Le devenir du conseil de la commune déléguée

L'un des fondements de la commune nouvelle consiste à maintenir certains attributs essentiels des communes fondatrices, notamment l'existence de communes déléguées. Même si certaines des communes fondatrices ont été supprimées lors de la création des communes déléguées, l'immense majorité des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 a pu l'être grâce à cette disposition. La particularité de la commune déléguée consiste, symétriquement à ce dont disposent les villes de Paris, Lyon et Marseille, à être dotées d'un conseil et d'un maire. Différence majeure avec les trois villes précitées, les membres qui siègeront dans les conseils des communes déléguées seront élus par le conseil municipal de la commune nouvelle. Ils seront donc

issus de la majorité municipale. Par ailleurs, même si les attributions des communes déléguées peuvent être réduites, la notion de conseil ne prend son sens qu'à partir du moment où celui-ci comprend en son sein un nombre de personnes qui puisse donner son sens au terme « conseil ». De même, si les attributions des communes déléguées sont en nombre réduit, encore faut-il pour assumer ces tâches, et continuer à faire vivre le lien social pour lesquels les élus sont plébiscités, être en nombre suffisant. Or, à partir des communes nouvelles constituées en 2015 et 2016, il ressort que 6 d'entre elles ne pourront garantir qu'un conseiller à chacune des communes fondatrices. De même, compte tenu de la population qui est la leur et du nombre de conseillers qui formeront le conseil municipal de la commune nouvelle, 21 d'entre elles ne pourront disposer de trois délégués. Au total, ce sont 27 communes nouvelles qui auront des conseils de communes déléguées constituées au maximum de deux membres.

Code Insee	Nom des communes nouvelles	Nombre de communes déléguées	Taille du conseil municipal
02439	Septvallons (Les)	7	15
14061	Soulevre-en-Bocage	20	29
14371	Livarot-Pays-d'Auge	22	29
14431	Mézidon-Vallée-d'Auge	14	29
14654	Saint-Pierre-en-Auge	13	29
14658	Noues-de-Sienne	10	27
14726	Valdallière	14	29
24253	Mareuil-en-Périgord	09	23
27049	Mesnil-en-Ouche	16	27
27213	Vexin-sur-Epte	14	29
39209	Val-d'Epy	4	11

Code Insee	Nom des communes nouvelles	Nombre de communes déléguées	Taille du conseil municipal
39290	Valzin-en-Petite-Montagne	4	11
48027	Mont-Lozère-et-Goulet	6	15
49092	Chemillé-en-Anjou	12	35
49228	Noyant-Villages	14	29
49248	Ombrée-d'Anjou	10	29
49331	Segré-en-Anjou-Bleu	15	33
50041	La Hague	19	33
50260	Juvigny-les-Vallées	7	19
61167	Ferté-en-Ouche (La)	10	23
61211	Juvigny-Val-d'Andaine	7	19
61230	Longny-les-Villages	8	23
61339	Putanges-le-Lac	9	19
61474	Gouffern-en-Auge	14	27
61491	Tourouvre-au-Perche	10	23
76618	Petit-Caux	18	29
89086	Charny-Orée-de-Puisaye	14	29

Liste des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 pour lesquelles les communes déléguées ne pourront à minima disposer de trois conseillers communaux.

L'absence de résolution de cette situation d'avenir renvoie à trois questions.

La première interroge la volonté de maintenir des communes déléguées s'il n'existe pas un nombre minimal d'élus. Même si les attributions confiées à la commune déléguée sont plus réduites que celles qui existaient avant la création de la commune nouvelle, l'engagement ne peut reposer sur une ou deux personnes. Dans de nombreuses communes, c'est l'implication de ces élus qui permet que des manifestations soient organisées, que des comités des fêtes de certaines associations culturelles ou sportives perdurent. Même si cet investissement ne peut être quantifié, il correspond à la réalité de la vie sociale au sein de ces communes. Réduire de façon considérable le nombre d'élus au sein des communes déléguées soulève la question de trouver d'autres personnes pour assumer ces missions.

La seconde consiste à indiquer qu'une des différences importantes au regard des tâches qui incombent aux élus des communes concerne la question des nombreuses compétences qui restent encore exercées à l'échelle de différents syndicats ou organismes ; à

titre d'exemples, les déchets, l'eau, l'entretien des rivières, l'électrification etc. Pour certaines d'entre elles, les élus des conseils municipaux des communes fondatrices ont des connaissances incomparables.

Enfin, même si les attributions qui relèvent du conseil de la commune déléguée sont plus réduites que celles d'un conseil municipal, la délibération collective qui résulte de ces conseils nécessite de pouvoir disposer d'un nombre minimum d'élus : avec deux membres, on s'interroge sur l'opportunité de conserver une instance délibérative - même si le pouvoir des élus au sein des conseils des communes déléguées concerne principalement des avis - qui est réduite à sa plus simple expression.

Aussi, la résolution de cette question pose avec acuité celle du maintien des communes déléguées, qui a pourtant conditionné la création de l'essentiel des communes nouvelles (rappelons que seules 29 des communes nouvelles créées en 2015 et en 2016 ont effectué le choix de supprimer les communes déléguées).

C'est pourquoi et afin de remédier à ce problème, il pourrait être envisagé de déroger à la règle de droit commun lorsque l'effectif du conseil municipal de la commune ne permet pas de garantir à chacune des communes déléguées un nombre minimum de trois membres. Cette dérogation consisterait à ajouter un nombre de membres supplémentaires correspondant à la différence entre l'effectif de droit commun et le nombre de communes déléguées multipliées par trois unités.

Le tableau qui suit permet d'illustrer cette proposition :

Code Insee commune nouvelle	Nom des communes nouvelles	Population municipale au 1 ^{er} janvier 2016	Effectif de droit commun du conseil municipal	Nombre de communes déléguées	Effectif du conseil municipal corrigé (base de trois conseillers par commune déléguée)
14371	Livarot-Pays-d'Auge	6 552	29	22	66
14061	Soulevre-en-Bocage	8 658	29	20	60
76618	Petit-Caux	9 181	29	18	54
27049	Mesnil-en-Ouche	4 722	27	16	48
61474	Gouffern-en-Auge	3 829	27	14	42
50041	La Hague	11 886	33	19	57
14726	Valdallière	6 099	29	14	42
27213	Vexin-sur-Epte	6 082	29	14	42
89086	Charny-Orée-de-Puisaye	5 147	29	14	42
49092	Chemillé-en-Anjou	21 304	35	12	36
61167	Ferté-en-Ouche (La)	3 234	23	10	30
61491	Tourouvre-au-Perche	3 298	23	10	30
61339	Putanges-le-Lac	2 169	19	9	27
61230	Longny-les-Villages	3 128	23	8	24
02439	Septvallons (Les)	1 184	15	7	21
61211	Juvigny-Val-d'Andaine	2 211	19	7	21
39209	Val-d'Epy	295	11	4	12
50260	Juvigny-les-Vallées	1 742	19	7	21
24253	Mareuil-en-Périgord	2 533	23	9	27
14431	Mézidon-Vallée-d'Auge	9 819	29	14	42
48027	Mont-Lozère-et-Goulet	1 070	15	6	18
14658	Noues-de-Sienne	4 492	27	10	30
49228	Noyant-Villages	5 956	29	14	42
49248	Ombree-d'Anjou	8 903	29	10	30
14654	Saint-Pierre-en-Auge	7 863	29	13	39
49331	Segré-en-Anjou-Bleu	17 507	33	15	45
39290	Valzin-en-Petite-Montagne	479	11	4	12

Tableau relatif à l'établissement d'une taille du conseil municipal de la commune nouvelle dérogoire.

INTERVIEW



Gilles Grimaud,

maire de la commune nouvelle de Segré-en-Anjou-Bleu (49),

créée en 2016, à partir de 15 communes fondatrices pour une population de 17 507 habitants.



La commune nouvelle de Segré-en-Anjou Bleu associe quinze communes. Quel est l'effectif actuel du conseil municipal ? Et en 2020, puis en 2026 ?

Au 15 décembre 2016, date de la création de Segré-en-Anjou-Bleu (15 communes déléguées), le conseil municipal est composé de 223 élus sur 225 en 2014. Lors du renouvellement en 2020, il sera de 35 et en 2026 de 33.

Au vu de la réduction de l'effectif qui sera opérée, toutes les communes déléguées pourront-elles selon vous être dotées d'un effectif pour former le conseil des communes déléguées suffisant ? Est-ce un problème ?

Le seul problème qui a été un frein à l'adhésion des communes à la commune nouvelle (frein que nous avons su lever grâce à la forte envie de travailler ensemble) est effectivement la gouvernance après 2020.

Dans notre charte de territoire, non opposable, nous nous sommes engagés à ce que chaque commune soit représentée dans la première moitié des listes candidates lors des élections. C'est bien, mais ce n'est qu'un vœu.

Nous nous sommes engagés à mettre en place dans les communes déléguées des conseils consultatifs pilotés par les maires des communes déléguées. Il faut que ces maires ne soient pas seuls élus et puissent s'appuyer sur un noyau de deux, trois, quatre personnes suivant la taille des communes déléguées.

Dans le milieu rural, nombre de compétences sont exercées par des syndicats ou organismes divers : déchets, eau, rivières, électrification, etc.

Pour certaines, toujours en milieu rural, les délégués de terrain ayant une connaissance géographique ont une importance capitale.

B. Le lien entre la commune nouvelle et l'intercommunalité

Enfin, troisième perspective, l'intercommunalité.

Avant toute chose, il est nécessaire de rappeler que la commune nouvelle et l'intercommunalité ne s'opposent pas, bien au contraire. Le développement des communes nouvelles auquel nous assistons est l'une des conséquences importantes du développement de l'intercommunalité. À titre d'exemple, c'est bien parce que certaines communes n'ont pas voulu voir remise en cause l'histoire intercommunale qui avait été la leur que les élus de celles-ci ont décidé de créer une commune nouvelle à l'échelle de toutes les communes de la structure intercommunale.

Cette précision importante étant effectuée, il faut toutefois admettre que si la temporalité des communes nouvelles et celle du renforcement de l'intercommunalité sont identiques, les modalités de ces deux constructions n'ont pas été conçues simultanément.

Le travail du législateur a essentiellement consisté à « faire de la couture » sur les problèmes les plus évidents, sans pour autant apporter de véritables solutions. Il en est ainsi notamment de la représentation des communes déléguées au sein des instances communautaires. La loi du 8 novembre 2016⁽¹⁾ autorise que chacune des communes déléguées dispose au minimum d'un représentant au sein du conseil communautaire, étant entendu que cette garantie peut s'effectuer au détriment de la représentation de la commune fondatrice la plus importante.

Si la nécessité de cette représentation est une avancée importante lorsque les structures intercommunales disposent, comme actuellement, de compétences sans cesse étendues, tel n'est plus le cas lorsque cela concerne des compétences stratégiques (économie, aménagement de l'espace à travers le SCOT), ou qui relèvent d'économies d'échelles (ordures ménagères, eau, assainissement, transports). Il existe donc bien un lien entre les compétences qui relèvent de la commune et celles qui relèvent de la structure intercommunale. Aussi, la représentation des communes au sein des instances communautaires n'est qu'une conséquence de l'étendue et de la nature des transferts de compétences.

Par ailleurs, dans le cadre de la rationalisation du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intervenue en 2016, la question des compétences n'a pas été traitée. Ainsi, la fusion conduit mécaniquement :



→ soit à rendre applicable sur l'ensemble du territoire fusionné tout ou partie des compétences antérieurement attribuées à chacun des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui préexistaient à cette fusion ;

→ soit à restituer aux communes des compétences, faute de pouvoir les exercer sur des territoires trop étendus (celles notamment pour lesquelles une réactivité est nécessaire). Ce qui constitue alors une régression au seul regard de l'histoire communautaire de chacune des structures intercommunales qui se sont engagées dans cette fusion.

INTERVIEW

 **André Trottet,**

maire de la commune nouvelle de Villeneuve-en-Perseigne (72),

créée en 2014, à partir de 6 communes, pour une population de 2251 habitants.



Pourquoi avez-vous créé une commune nouvelle ?

La création de la commune nouvelle s'inscrit avant tout dans la continuité de notre communauté de communes qui était fortement intégrée (le coefficient d'intégration fiscale atteignait 0,77 ; il était le plus élevé de la Sarthe).

Nous avons cumulé les avantages liés à la création d'une commune nouvelle : transfert de DGF, bonification de 5 %, délai de deux ans avant d'intégrer une autre intercommunalité...

À la fin de l'année 2016, avec la mutualisation complémentaire, nous avons atteint une certaine quintessence dans le rapport fiscalité - services rendus à la population, un niveau jamais atteint en 25 ans de mandat.

Cette création a-t-elle permis de solutionner votre question intercommunale ? Si oui ou non, pourquoi ?

La création de la commune nouvelle a permis un repositionnement dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale. Cela nous a ouvert un délai de deux années pour rejoindre un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre que nous avons choisi, en l'occurrence la communauté urbaine d'Alençon.

La commune nouvelle peut permettre de dépasser cet écueil, comme cela a pu être mis en évidence par certaines d'entre elles créées en 2015 et 2016.

Ainsi, pour 85 des communes nouvelles créées en 2015 et 2016, la population municipale au 1^{er} janvier 2016 dépasse le seuil de 5 000 habitants qui avait été retenu en 2010 comme seuil minimum d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. De même, au sein de cet échantillon de communes nouvelles, 11 d'entre elles – Loire-Authion (49), Orée-d'Anjou (49), Montrevault-sur-Evre (49), Vire-Normandie (49), Mauges-sur-Loire (59), Chemillé-en-Anjou (49), Beaupréau-en-Mauges (49), Sèvre-Moine (49), Segré-en-Anjou-Bleu (49), Cherbourg-en-Cotentin (50) et Annecy (74) - disposent d'une population supérieure à celle qui a été retenue à minima pour la définition des périmètres intercommunaux dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale en 2016.

Au sein de ces 85 communes nouvelles, soit celles-ci disposent d'une population supérieure à celle requise pour la définition actuelle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre,

soit celles-ci correspondent à la transformation sur l'intégralité de leur périmètre en communes nouvelles. Ces communes nouvelles ont donc une dimension intercommunale.

Or, à partir du moment où l'actuelle construction intercommunale tend à ne retenir qu'un modèle intégratif en terme de compétences, il apparaît que la construction de ces communes nouvelles s'inscrit en désajustement avec celle de l'intercommunalité.

En effet, les communes nouvelles, dès lors qu'elles atteignent une certaine taille, peuvent exercer bon nombre des compétences qui sont actuellement transférées, à titre palliatif, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Si la nécessité de constituer des ensembles intercommunaux élargis dans le cadre de régions aux périmètres et aux compétences étendus apparaît incontournable, l'interrogation quant à la gouvernance au sein des grands ensembles constitués (mais également leur capacité à exercer avec la réactivité requise l'étendue des compétences qui leur ont été transférées) nécessite de définir une nouvelle construction intercommunale. Où l'intercommunalité, palliative, deviendrait stratégique.

INTERVIEW



Jean-Marc Vasse,

maire de la commune nouvelle de Terres-de-Caux (76),

créée en 2016, à partir de 7 communes fondatrices pour une population de 4 018 habitants.



Quels ont été les ressorts principaux qui expliquent la création de la commune nouvelle ?

J'en distingue trois.

Le premier, après quinze années de travail coopératif et collaboratif dans la communauté de communes, le sentiment peut être d'un retour en arrière dans la coopération de proximité et d'une perte d'efficacité (la communauté de communes a été dissoute et la commune nouvelle a repris des compétences que l'intégration dans l'agglomération issue de la fusion laissait orphelines).

Le second, issu du sentiment que la survie de nos communes dépend de notre capacité à nous rassembler et à opter pour une gouvernance collective et matricielle (territoires communaux / compétences).

Enfin, le troisième : la volonté de constituer un territoire de projet autour d'un bourg avec six villages en devenant la cinquième collectivité d'une agglomération de 78 000 habitants et continuer ainsi d'exister et donc de peser dans la gouvernance et les décisions de cette nouvelle agglomération.



C. La question des seuils de population

Un des aspects certainement les plus méconnus de notre organisation communale concerne la question du seuil de population. Ainsi, la commune est tenue de se conformer à des obligations en fonction de la population qui est la sienne. Citons, à titre d'exemples, la taille des panneaux d'affichage municipal, les conditions d'accessibilité pour les personnes handicapées, les aires d'accueil des gens du voyage, le nombre de logements sociaux, la commission consultative de services publics locaux.

S'il ne s'agit aucunement de remettre en cause le bien-fondé de chacune des politiques concernées, la création des communes nouvelles conduit à faire émerger deux problématiques :

→ d'une part, l'établissement d'une liste exhaustive de l'ensemble des nouvelles obligations qui s'imposent à une commune en fonction du seuil de population qui est le sien ;

→ d'autre part, et plus profondément, la création des communes nouvelles conduit à l'établissement du paradoxe qui suit : lorsque chacune des communes fondatrices, au vu de sa population, n'est pas tenue de se soumettre au respect de certaines obligations, tel ne sera pas le cas de la commune nouvelle : l'addition de la population des communes fondatrices conduit à devoir répondre à des obligations qui n'existaient pas antérieurement. Prenons le seul exemple de l'obligation qui est faite de respecter un nombre minimum de logements sociaux. Un prélèvement sur les ressources fiscales est opéré chaque année dans les communes dont la population est au minimum de 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions dès lors qu'elles sont comprises dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente au 1^{er} janvier de l'année précédente moins de 25 % des résidences principales ⁽¹⁾. Or, au vu de la situation géographique des territoires concernés par les communes nouvelles créées en 2015 et 2016, l'obligation de respecter cette disposition conduira, dans certaines communes nouvelles, à disposer de logements inoccupés, à l'inverse de l'objectif poursuivi par le législateur. Cela engendrera de surcroît une augmentation de la dépense publique. Cette situation découle de la conception de la loi, pour laquelle le législateur développe sa propre topographie juridique, et n'a pas encore intégré l'ensemble des conséquences auxquelles conduisent les communes nouvelles. C'est pourquoi, au-delà de la nécessité d'établir un recensement exhaustif de l'ensemble des obligations applicables aux communes qui résultent de la population qui est la leur, il est indispensable, au cas par cas, et au risque de conduire à des situations absurdes qui aboutiraient à aggraver la dépense publique, d'examiner les conditions de dépassement du paradoxe auquel conduit aujourd'hui de façon mécanique - *dura lex, sed lex* - la commune nouvelle. Il en va tout simplement d'une question de géographie et d'efficacité de la dépense publique.

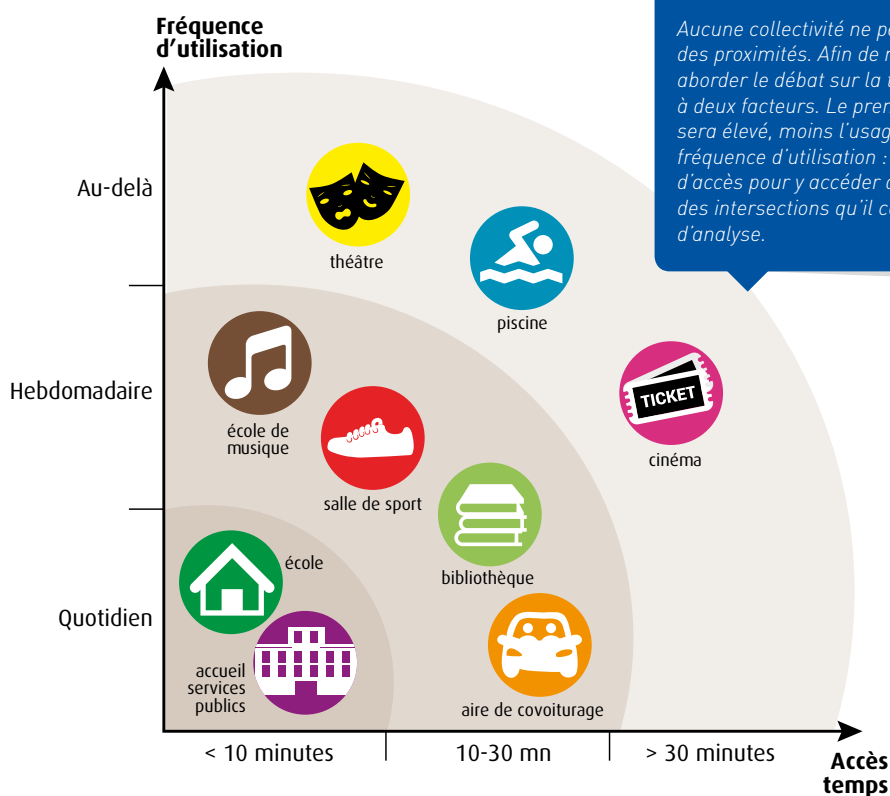
D. La taille des communes nouvelles

La commune nouvelle relève du droit souple, puisqu'il n'existe, d'une part, aucune obligation d'en créer une et que d'autre part, aucun seuil de population n'a été fixé. Seules les incitations financières temporaires sont réservées à certaines strates de communes : la majoration de 5 % de la dotation forfaitaire est réservée aux seules communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants. Toutefois, dès lors que la commune nouvelle est créée sur l'intégralité du périmètre d'une structure intercommunale à fiscalité propre et que celle-ci dispose d'une population inférieure à 15 000 habitants, elle bénéficie de l'exonération quant à sa participation à l'effort de redressement des finances publiques. Toutefois, l'analyse des communes nouvelles créées, en dépit du succès rencontré, n'exclut pas que certaines interrogations puissent être soulevées, et notamment pour ce qui concerne la population des communes nouvelles. Rappelons que 25,15 % des communes nouvelles créées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016 ont une population inférieure à 1 000 habitants, 51 % ont une population inférieure à 2 000 habitants. Il ne s'agit certainement pas d'établir un seuil en deçà duquel la commune nouvelle aurait un intérêt ou non, mais de rappeler trois éléments :

→ le premier est issu de l'histoire. La population retenue pour établir les municipalités de canton en 1795⁽²⁾ a été de 5 000 habitants, alors même que les moyens de communication étaient tout autres que ceux dont nous disposons aujourd'hui ;

→ le second consiste à reconnaître que la clause générale de compétences attribuée aux communes renvoie à des niveaux de proximité différents. La proximité d'une politique d'investissement diffère de celle du fonctionnement qui résulte des équipements réalisés ;

→ le troisième consiste à admettre que la possibilité de réaliser des équipements nécessite de disposer d'une certaine taille de population (l'importance de celle-ci constitue l'un des facteurs de la richesse fiscale) : l'équipement devient alors un fondement du nouveau tissu territorial⁽³⁾, ce qui signifie, sans qu'il soit possible de définir une taille idéale, que les conditions de réalisation de l'équipement participent à cette recherche du seuil de population. À titre d'exemple, la pérennité d'une école dépend étroitement de la population de la commune.



La carte des proximités du territoire

Aucune collectivité ne peut rendre compte à elle seule de la pluralité des proximités. Afin de mieux en cerner les contours, et par là même, aborder le débat sur la taille des communes, il est utile de recourir à deux facteurs. Le premier est celui du temps d'accès : plus celui-ci sera élevé, moins l'usage qui en est fait sera élevé ; le second, la fréquence d'utilisation : plus celle-ci est élevée, moins le temps d'accès pour y accéder doit être important. Le schéma rend compte des intersections qu'il convient d'opérer entre ces deux paramètres d'analyse.

© Berger-Levrault⁽⁴⁾

²Constitution du 5 fructidor an III, titre VII, article 179.

³p.76 - Paul Bernard - Le grand tournant des communes de France - Armand Colin - Paris - 349 p. - 1969.

⁴p.49 - Vincent Aubelle - Les communes nouvelles (2^e édition) - Berger Levrault - Paris - 248 p. - 2016.

En conséquence, si le maintien du principe de liberté qui est à la base du succès enregistré en matière d'évolution du tissu communal ne peut être négocié, cela n'exclut pas que des réflexions, quant aux communes nouvelles créées (puisque l'évolution du périmètre de la commune nouvelle est possible) ou

celles à venir, puissent prendre en compte l'importance de la population. À cet égard, rappelons que 14 des communes nouvelles créées depuis 2011 se sont déjà engagées dans un processus d'élargissement du territoire initial de la commune nouvelle d'origine.



E. L'accompagnement financier de la commune nouvelle

L'accompagnement financier des communes nouvelles interroge fortement la conception de la décentralisation que promeut l'État. Alors que la commune est la pierre angulaire sur laquelle se fonde l'ensemble de l'organisation des collectivités territoriales, les réformes entreprises depuis deux siècles ont consisté à confondre suppression des communes et rationalisation de l'exercice de la clause générale de compétences, attribuée indistinctement aux communes. Pour autant, les communes nouvelles qui ont été créées en 2015 et 2016 mettent en évidence qu'il est possible d'atteindre cet objectif sans contrainte, et que de surcroît, cela n'engendre aucun surcoût pour le budget de l'État. Puisque les incitations financières temporaires accordées aux seules communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2017 relèvent d'une politique interne de redistribution des crédits affectés à la dotation globale de fonctionnement des communes. La conception du financement de cette politique qui vise à rendre les communes « fortes et vivantes » interroge les choix effectués au regard des montants alloués. La majoration de 5 % dont ont bénéficié 239 communes créées en 2015 et 2016 (population comprise entre 1 000 et 10 000 habitants) représente un montant de 8,381 millions d'euros alors que le montant alloué par l'État aux métropoles s'est élevé en 2016 à 113 millions d'euros.

S'il ne s'agit aucunement d'opposer les deux politiques, l'intercommunalité dans sa dimension stratégique étant indispensable, le mécanisme de péréquation auquel il est fait recours interroge à double titre.

Le premier tient à l'encadrement temporel : pourquoi continuer de vouloir limiter dans le temps les incitations financières dont elles bénéficient, alors que le financement des incitations financières accordées aux communes nouvelles représente un coût faible et qu'une rationalisation du tissu communal n'a jamais connu un succès aussi important ?

Le second motif d'interrogation concerne le choix du mécanisme de péréquation dont bénéficient les

communes nouvelles. Au regard de la modicité des sommes mises en jeu mais également, en tenant compte des conclusions de la QPC soulevée par la commune nouvelle de Talloires-Montmin ⁽¹⁾ (74) qui fait prévaloir l'intérêt général de la rationalisation du tissu communal en lieu et place de celui relatif à l'« intercommunalisation » du territoire, ne serait-il pas temps de s'interroger sur une réorientation partielle ou totale du mécanisme de péréquation retenu jusqu'à présent ? En d'autres termes, si l'incitation financière proposée aux communes nouvelles constitue le catalyseur d'une politique qui n'a jamais permis de rationaliser avec autant de succès l'organisation des municipalités héritées de la Révolution française, ne serait-il pas alors nécessaire que l'État, pour tout ou partie, intervienne financièrement au nom de l'intérêt général de cette politique ?

Synthèse

Les perspectives des communes nouvelles

Si le développement des communes nouvelles au cours des années 2015 et 2016 est un succès au regard de la rationalisation du tissu communal, plusieurs perspectives peuvent être dressées pour amplifier ce mouvement :

- la première renvoie à la taille du conseil municipal des communes nouvelles, spécifiquement celles qui disposent d'une population modeste, d'un nombre important de communes et qui ont maintenu les communes déléguées. Le maintien d'un conseil communal dans chaque commune déléguée lors du prochain renouvellement des conseillers municipaux nécessite de faire évoluer le nombre de conseillers municipaux de la commune nouvelle ;
- la seconde qui concerne le lien entre la commune nouvelle et l'intercommunalité à fiscalité propre. Loin de s'opposer, ces deux constructions doivent être complémentaires, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La commune nouvelle interroge le modèle intégratif retenu pour la construction intercommunale et nécessite de revenir à une intercommunalité dont les finalités principales doivent être stratégiques ;
- la troisième relève des seuils de population. Nombreuses sont les obligations auxquelles les communes doivent satisfaire à partir d'un certain seuil de population. La création des communes nouvelles conduit à devoir satisfaire à de nouvelles obligations alors qu'aucune des communes fondatrices n'y était soumise. Il est important, dans une logique de maîtrise de la dépense publique, d'examiner, au cas par cas, les évolutions liées aux seuils qu'il convient d'apporter ;
- la quatrième questionne les communes nouvelles qui ont été constituées à ce jour. Si la liberté de création des communes nouvelles est un principe essentiel, la plupart des communes nouvelles disposent d'une population assez faible. Or, dès lors que la création des communes nouvelles a pour objectif de les rendre fortes et vivantes, il est nécessaire de rappeler que les compétences qui leurs sont attribuées renvoient à des exigences de population ;
- enfin, si l'accompagnement financier a été un catalyseur, le financement de celui-ci questionne l'État dans la structuration du territoire qu'il veut promouvoir ; alors que cette politique représente aujourd'hui un coût nul pour le budget de l'État, l'amplification de la rationalisation du tissu communal à l'aube du XXI^e siècle mérite à la fois un accompagnement qui s'inscrive dans la durée, et pour lequel l'État ne peut être exclu.

La commune nouvelle, pourquoi nouvelle ?

Au terme de ce panorama, pourquoi « nouvelle » alors même que le décret du 10 brumaire an 2 (31 octobre 1793) visa précisément à unifier la terminologie des municipalités reconnues aux villes, bourgs, paroisses et communautés de campagne le 12 novembre 1789 : « Sur la proposition d'un membre (Romme), la Convention nationale décrète que toutes les dénominations de ville, bourg et village sont supprimées, et que celle de la commune leur est substituée. Elle décrète en outre que l'inscription à mettre dans la salle du jeu de Paume à Versailles, conformément au décret du 7 de ce mois, est ainsi rédigée : la commune de Versailles a bien mérité de la patrie^[1] ».

Ce décret s'est inscrit dans une logique d'égalité et d'uniformisation : « Romme prend l'occasion d'observer que la dénomination de ville est contraire à l'égalité, parce que, dans une République, il n'y a que des communes. Il propose en conséquence que, désormais, on n'emploie plus dans les décrets le mot ville, mais celui de commune^[2] ».

La commune nouvelle reviendrait-elle à rompre avec le choix effectué depuis 1793 ?

Tout d'abord, le qualificatif « nouvelle ». Celui-ci constitue l'un des grands classiques de la littérature. Spécialement au XIX^{ème} siècle : il fut l'un des déterminants de la ville, la synonymie étant parfois établie avec la ville idéale, comme en atteste le livre de Jules Verne, intitulé *Une ville idéale*^[3]. Toutefois, pour la commune nouvelle, il ne faudrait pas la confondre avec la commune idéale. La commune idéale, fût-elle nouvelle, n'existe pas : elle est ce qu'en font les hommes et les femmes chargés de sa mise en œuvre et de son fonctionnement ultérieur.

Toutefois, il ne faut pas exclure trop rapidement ce qualificatif d'idéal. Car il y a une situation à laquelle se rapporte celui-ci : la volonté des élus qui se sont engagés dans la création d'une commune nouvelle de faire de la commune nouvelle une « comme une » afin, à l'aube du XXI^{ème} siècle, de les rendre fortes et vivantes. L'idéal que partagent l'ensemble des 24 139 élus qui ont permis la création des 517 communes nouvelles en 2015 et 2016, c'est de substituer l'exercice de la clause générale de compétences à une échelle plus appropriée que celle qui prévaut depuis la Révolution française, en lieu et place d'une suppression de communes.

Revenons au déterminatif, nouvelle. Il serait loisible de s'interroger sur le lien entre la ville nouvelle et la commune nouvelle. Ne serait-ce uniquement parce que

les résultats obtenus sont diamétralement opposés. De surcroît, la commune nouvelle ne répond aucunement à une quelconque planification administrative : l'un des éléments essentiels qui a permis l'essor des communes nouvelles depuis 2012 réside précisément en la liberté dont peuvent faire usage les élus locaux qui s'engagent dans cette démarche. Il n'y pas d'obligation à créer une commune nouvelle.

Pourtant, le lien entre la ville nouvelle et la commune nouvelle nécessite de retenir deux traits :

→ le premier d'entre eux concerne la question de la centralité dans les villes nouvelles, qui se pose en des termes identiques dans des communes nouvelles étendues : « Créer l'image d'un centre urbain nouveau rayonnant, [...] affirmer la notion de ville haute et de ville basse, [...] rechercher et valoriser certains éléments symboliques du programme Cœur de ville.^[4] » Et d'autre part les élus qui, à travers la création de ce centre, craignaient de perdre l'autonomie de leurs communes respectives. D'où les revendications des élus de ce territoire de substituer un quartier de la gare au centre-ville : « Le quartier de la gare ne saurait être considéré comme le centre de l'agglomération entendue comme une ville unique.^[5] » Comment ne pas voir la résonance qu'entretient la centralité de la ville nouvelle avec celle de la commune nouvelle : où doit se situer le siège de la commune nouvelle ? Le nom de la commune nouvelle doit-il reprendre ou non celui de la commune la plus importante ? Ou comment construire l'étoffe de cette « comme une » ?

→ le second lien renvoie à la dimension pionnière des deux démarches. Celles-ci résultent d'un choix volontariste mais où l'adaptation aux circonstances fut permanente : « Nous travaillions pratiquement vingt-quatre heures sur vingt-quatre, accompagnant Juscelino Kubitschek jusqu'à une heure avancée de la nuit à travers les chantiers en cours. Il n'y avait pas de temps à perdre, et les constructions étaient déjà en route alors que les calculs des fondations étaient à peine terminés. Le reste, les détails de structure et d'architecture proprement dite, venait ensuite, selon le rythme prévu.^[6] »

La création d'une commune nouvelle obéit à un processus de création similaire : à partir d'un cadre, il a fallu, et il faut parfois encore, tout inventer, c'est-à-dire résoudre toutes les questions induites par la commune nouvelle sans que la législation puisse offrir

¹ p.86 - Article 8 du décret du 10 brumaire an 2 - 31 octobre 1793 - Archives parlementaires, tome 78 - 796 p.

² p.87 - Archives parlementaires - Ibid.

³ Jules Verne - Une ville idéale - Edition illustrée - Amiens - 1999 - 59 p.

⁴ Appel à idées de l'établissement public d'aménagement de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Cahiers de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France - Volume n°64 - 3ème trimestre 1981.

⁵ p.184 - Jean-Dominique Gladieu - Le mot qui fait conflit : le cas du « centre-ville » de Saint-Quentin-en-Yvelines ; François Leimdorfer - Dire les villes nouvelles - Editions de la maison des sciences de l'homme - Paris - 2014 - 280 p.

⁶ p. 104 - Oscar Niemeyer - Les courbes du temps - Gallimard - Paris - 1999 - 214 p.

de réponses à toutes les interrogations lorsque celles-ci se sont posées. À titre d'exemples, et dans des registres bien différents, comment ne pas penser à la question des conditions d'harmonisation des taux de fiscalité applicables aux contribuables, celle relative au maintien des associations de chasse ou de la nécessité de devoir modifier ou non les cartes grises ?

INTERVIEW



Philippe Vergnion,

maire délégué de Péreuil, commune nouvelle de Val-des-Vignes (16),

créée en 2015, à partir de 4 communes fondatrices et qui compte 1 375 habitants.



Quelles étaient les difficultés posées lors de la création de la commune nouvelle ? Ont-elles été levées ?

Il existait trois sujets qui ont prêté à des discussions importantes :

- la disparité entre le taux des trois taxes locales,
- la perte d'identité des communes déléguées,
- comment travailler à 48 dans le nouveau conseil municipal.

Après une année de fonctionnement, la majorité des difficultés ont été dépassées. La participation d'une très grande majorité de conseillers municipaux aux séances du conseil municipal (entre 35 et 40 personnes présentes) rend compte du dépassement de ces inquiétudes.

Vous servez-vous de la charte constitutive de la commune nouvelle dans le fonctionnement de la commune nouvelle ?

Nous n'avons pas repris une seule fois la charte depuis son écriture car je pense que toute l'équipe est sur la même longueur d'ondes. Tout de même il me paraît très important qu'elle soit là, car elle a levé beaucoup d'interrogations et de doutes lors de sa création.

Au terme d'une année de fonctionnement, êtes-vous satisfait ? Si c'était à refaire, le referiez-vous ?

Nous sommes tous très satisfaits de cette première année de fonctionnement. Administrativement, nous avons essuyé « les plâtres », mais l'État a tenu ses promesses. Si c'était à refaire, nous le referions sans aucune hésitation.

En réalité, la simplicité du cadre législatif retenu pour la commune nouvelle conduit, pour chaque projet, à faire œuvre de pionnier pour apporter des solutions adaptées à la réalité du terrain. Pionnier, car cela conduit les élus de ces communes fondatrices à accepter de s'engager dans cette « comme une » sans que la pratique mise en œuvre depuis l'instauration de la décentralisation soit suivie. La « comme une » est un choix d'avenir où l'envie des élus et des agents qui s'y sont engagés doit être supérieure aux incertitudes législatives et réglementaires qui entourent ce projet.

Bien peu ont encore pris l'exacte mesure de ce que recouvrent les communes nouvelles : des changements librement choisis d'adhésion à un établissement public de coopération intercommunale, de modifications des limites de départements, des régions. Mais plus encore à travers ces quelques exemples : la question de la localisation par GPS, et les conséquences induites pour les services de secours.

La commune, est donc, sans hésitation aucune, nouvelle.

Ensuite, ce panorama n'est pas un aboutissement, bien au contraire. Il constitue une perspective au regard des défis issus des communes nouvelles. Car, ne nous y méprenons pas, la question de l'émiettement communal a constitué depuis deux siècles un sujet majeur d'interrogation, et pour lequel, faute de pouvoir y parvenir, le législateur a eu recours à un encouragement, puis une obligation à partir de 2010, d'appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui dispose de compétences de plus en plus étendues.

Ainsi, sans s'y opposer, la commune nouvelle questionne cette architecture et par voie de conséquence, la politique de péréquation qui en découle.

Enfin, au-delà des ouvertures à venir quant à l'avenir de la construction de la décentralisation, la commune nouvelle renvoie aussi à la conception de la loi.

En effet, dépassant l'unité d'un droit qui ne cesse de se composer d'exceptions, la commune nouvelle est un pari inverse : un droit qui fixe un cadre, à l'intérieur duquel les acteurs locaux peuvent choisir les solutions les plus appropriées au territoire concerné, tout en pouvant ensuite les faire évoluer.

SYNTHÈSE

PANORAMA DES COMMUNES NOUVELLES CRÉÉES EN 2015 ET 2016

Depuis la création des 44 000 municipalités intervenue en 1789, la tentation a toujours été grande de rationaliser le tissu communal français, afin de pouvoir disposer de communes plus fortes.

Deux grandes périodes doivent être distinguées : entre 1800 et 1848, puis entre 1971 et 2010.

Depuis 2010, une nouvelle procédure a été mise en place : la commune nouvelle.

Trois différences essentielles caractérisent les fusions antérieurement conduites et la commune nouvelle :

- la première tient à l'initiative du processus de mise en œuvre de la commune nouvelle. Elles ne peuvent être créées que par l'accord de chacune des communes fondatrices, alors qu'auparavant l'État seul procédait à cette rationalisation ;
- la seconde découle des résultats quantitatifs obtenus au regard des créations de communes nouvelles intervenues en 2015 et 2016. Au cours de ces deux seules années, la rationalisation du tissu communal dépasse de 16,4 % celle intervenue en quarante ans (période 1971-2010) ;
- la troisième consiste à ne pas inscrire cette réforme dans une stricte logique administrative et comptable, puisque s'engager dans la commune nouvelle consiste à les rendre plus fortes, mais aussi et surtout plus vivantes.

Le succès rencontré par cette politique découle de deux facteurs principaux :

- le premier facteur enregistre un lien étroit avec l'intercommunalité à fiscalité propre mise en œuvre depuis 1992. Dans une logique d'extension des territoires intercommunaux et de transferts de compétences de plus en plus importants, la création des communes nouvelles vise soit à préserver à l'échelle de la commune nouvelle créée, les acquis de la coopération intercommunale mise en œuvre, soit à permettre à ces communes d'exister au sein d'ensembles intercommunaux agrandis ;
- le second facteur tient à la conception de cette loi. Contrairement au droit de la décentralisation tel qu'établi depuis 1982, où le souci d'unité et d'égalité ne conduit qu'à générer des exceptions qui ne cessent de s'étendre, le droit de la commune est un droit souple. Au-delà de l'absence d'obligation contraignante de créer une commune nouvelle, ce droit propose un cadre à l'intérieur duquel chaque commune nouvelle établit sa propre combinatoire.

Nous n'en sommes qu'à une étape, d'autres perspectives doivent être ouvertes. Deux méritent d'être distinguées :

- la première relative à l'intercommunalité. Si la commune nouvelle et l'intercommunalité doivent être complémentaires, encore faudrait-il revoir la question du positionnement des compétences entre ces deux échelles. Ce qui interroge également la taille des communes nouvelles ;
- la seconde concerne l'accompagnement financier. Comme le Conseil constitutionnel l'a reconnu, l'intérêt général de la rationalisation du tissu communal prévaut sur tous les autres. Dès lors, il serait utile d'ouvrir la réflexion quant à une réorientation de l'accompagnement financier dont bénéficient les communes nouvelles.

Les chiffres clefs des communes nouvelles

→ 35 416

Nombre de communes métropolitaines existant au 1^{er} janvier 2017.

→ 542

Nombre de communes nouvelles créées entre 2011 et 2016.

→ 1 278

Nombre de communes supprimées entre 2011 et 2017.

→ 2

Nombre de communes nouvelles dont les limites s'étendent sur plusieurs départements.

→ 29

Nombre de communes nouvelles ayant supprimé les communes déléguées.

→ 26

Nombre de communes nouvelles créées sur la totalité d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

→ 13

Nombre de communes nouvelles n'ayant pas procédé à l'addition des conseils municipaux.

→ 13 798

Importance de la réduction des conseils municipaux entre ceux élus en 2014 et ceux qui seront élus à compter du prochain renouvellement général.

→ 24 139

Nombre d'élus engagés dans la démarche de création d'une commune nouvelle.

📍 Aisne (02) ;

Département qui compte le plus de communes avec **802** communes.

📍 Manche (50) ;

Département comptant le plus de communes nouvelles.

📍 Maine-et-Loire (49) ;

Département ayant connu le pourcentage le plus élevé de suppression de communes entre 2015 et 2016 au regard du nombre de communes au 1^{er} janvier 2015.

📍 Annecy (74) ;

Commune nouvelle la plus importante au regard de la population avec **121 809** habitants.

📍 Benqué-Molère (65) ;

Commune nouvelle qui dispose de la superficie la moins importante avec **3,79** kilomètres carrés.

📍 La Hague (50) ;

Commune nouvelle qui dispose du conseil municipal le plus important avec **245** élus.

📍 Livarot-Pays-d'Auge (14) ;

Commune nouvelle qui compte le plus grand nombre de communes fondatrices avec **22** communes.

📍 Mauges communauté (49) ;

Première communauté d'agglomération composée uniquement de communes nouvelles.

📍 Val-Cenis (73) ;

Commune nouvelle qui dispose de la superficie la plus importante avec **408,05** kilomètres carrés.

📍 Val-d'Oronaye (04) ;

Commune nouvelle qui compte le moins d'habitants avec **114** habitants.

Liste des tableaux

- Départements ayant enregistré une réduction de plus de 20 % du nombre de leurs communes depuis 1800.
- Période au cours de laquelle sont intervenues les suppressions de communes pour les départements ayant enregistré une diminution de plus de 20 % du nombre de leurs communes depuis 1800.
- Nombre de suppressions et de créations de communes intervenues entre 1971 et 2010.
- Liste des 25 communes nouvelles créées entre 2011 et 2014.
- Éléments clefs des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016.
- Répartition du nombre de communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016.
- Communes nouvelles créées entre 2011 et 2016 ayant enregistré une évolution de leur périmètre.
- Liste des 36 communes métropolitaines pour lesquelles la superficie exprimée en kilomètres carrés est la plus importante - 1^{er} janvier 2017.
- Répartition des communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 par régions et strates de population.
- Carte des communes métropolitaines au 1^{er} janvier 2015 avec les communes nouvelles créées en 2016.
- Les 35 départements pour lesquels la réduction du nombre de communes, suite à la création des communes nouvelles en 2015 et/ou 2016, est égale ou supérieure à 1% au regard du nombre de communes au 1^{er} janvier 2015.
- Part relative de la population des communes nouvelles créées entre

le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016 au regard du taux de variation du nombre de communes dans les 21 départements pour lesquels celle-ci a été la plus importante.

- Part relative par strates de la population des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 au regard de la population totale du département au 1^{er} janvier 2016.
- Communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 dont la création est issue d'une ou plusieurs des communes fondatrices de la commune nouvelle.
- Communes fondatrices des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 ayant antérieurement fusionné avec une autre commune fondatrice, puis défusionné.
- Les communes nouvelles, fortes et vivantes, qui interrogent notre organisation.
- Liste des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 ayant retenu une composition du conseil municipal sur la base d'un effectif théorique de 69 membres.
- Effectif du conseil municipal des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 ayant additionné les conseils municipaux existants.
- Composition des conseils municipaux élus en 2014 et à venir à partir du second renouvellement.
- Variation de l'effectif des conseillers municipaux des communes de 2014 ayant créé une commune nouvelle en 2015 et 2016 au regard de l'effectif du conseil municipal à l'issue du second renouvellement des conseils (en %).
- Liste des communes nouvelles pour lesquelles le taux de réduction de l'effectif du conseil municipal issu des élections de 2014 et celles qui résulteront du second renouvellement général est au minimum de 80 %.
- Nombre de communes

fondatrices d'une commune nouvelle concernées par les obligations de respect de la parité et du scrutin de liste avant et après la création de la commune nouvelle.

- Synthèse du choix du nom des communes nouvelles créées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016.
- Synthèse des communes déléguées supprimées par les communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016.
- Communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 ayant supprimé des communes déléguées.
- Nombre d'établissements publics distincts sur le territoire desquels des communes nouvelles ont été créées en 2015 et/ou 2016.
- Communautés d'agglomération et communauté urbaine au sein desquelles des communes nouvelles ont été créées en 2015 et/ou 2016.
- Liste des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 sur l'intégralité du périmètre d'une structure intercommunale à fiscalité propre.
- Communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 dont le périmètre s'étend sur plusieurs structures intercommunales à fiscalité propre.
- Régime indemnitaire avant et après création des communes nouvelles de 2015 et 2016.
- Nombre d'établissements publics distincts sur le territoire desquels des communes nouvelles ont été créées en 2015 et/ou 2016.
- Liste des communes nouvelles créées en 2015 et/ou 2016 pour lesquelles les communes déléguées ne pourront à minima disposer de trois conseillers communaux.
- Tableau relatif à l'établissement d'une taille du conseil municipal de la commune nouvelle dérogatoire.

Liste des cartes et graphiques

- Représentation du nombre de créations et de suppressions de communes intervenues entre 1800 et 2010.
- Carte du nombre de communes existantes en 1801 par tranche d'effectifs.
- Carte du nombre de communes existantes au 1^{er} janvier 2015.
- Carte des communes métropolitaines au 1^{er} janvier 2015 avec les communes nouvelles créées entre 2011 et 2014.
- Carte des communes métropolitaines au 1^{er} janvier 2015 avec les communes nouvelles créées en 2015.
- Carte des communes métropolitaines au 1^{er} janvier 2015 avec les communes nouvelles créées en 2016.
- Carte par départements des créations de communes nouvelles intervenues en 2015, 2016, puis en 2015 et 2016.
- Carte des communes métropolitaines au 1^{er} janvier 2015 avec les communes nouvelles créées entre 2011 et 2016.

- Carte du département de Maine et Loire avec découpage communal.
- Carte du département du Calvados avec découpage communal.
- La carte des proximités du territoire.

Liste des entretiens

- **François Aubey**,
maire de la commune nouvelle de Mézidon-Vallée-d'Auge (14).
- **Guy Brotteau**,
maire de la commune nouvelle de Réaux-sur-Trèfle (17).
- **Philippe Chalopin**,
maire de la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (49).
- **Michel Courtois**,
maire de la commune nouvelle de Charny-Orée-de-Puisaye (89).
- **Gilles Grimaud**,
maire de la commune nouvelle de Segré-en-Anjou-Bleu (49).
- **Didier Huchon**,
maire de la commune nouvelle de Sèvremoine (49).
- **Benoît Lamy**,
maire délégué de Chênehutte-Trèves-Cunault, commune nouvelle de Gennes-Val-de-Loire (49).
- **Jérôme Nury**,
maire de la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage (61).
- **Jean-Luc Rigaut**,
maire de la commune nouvelle d'Annecy (74).
- **Jean-Marie Roussel**,
maire de la commune nouvelle d'Étalans (25).
- **Flore Thérond**,
maire déléguée de Quézac, commune nouvelle des Gorges-du-Tarn-Causse (48).
- **André Trottet**,
maire de la commune nouvelle de Villeneuve-en-Perseigne (72).
- **Jean-Marc Vasse**,
maire de la commune nouvelle de Terres-de-Caux (76).
- **Philippe Vergnion**,
maire délégué de Péreuil, commune nouvelle de Val-des-Vignes (16).

Bibliographie

- **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité**
Ensemble, inventons les communes du XXI^e siècle - Paris - 31 p. - 2016
- **Vincent Aubelle**
Les communes nouvelles
Berger Levrault - Paris - 248 p. 2016
- **Roger Brunet**
Trésor du terroir : les noms de lieux de la France - CNRS éditions - Paris 655 p. - 2016
- **Françoise Gatel (et Christian Manable)**
Les communes nouvelles : histoire d'une révolution silencieuse
Rapport d'information n°563
Session 2015-2016 - 78 p. - 2016
- **Claude Motte, Isabelle Séguy et Christine Théré**
Communes d'hier, communes d'aujourd'hui - Les communes de la France métropolitaine, 1801-2001, dictionnaire d'histoire administrative
Institut national d'études démographiques - Paris - 406 p. - 2003

PANORAMA DES COMMUNES NOUVELLES

Vincent Aubelle,



REMERCIEMENTS

Le panorama des communes nouvelles doit beaucoup aux acteurs - les élus mais également les agents avec lesquels ils travaillent - qui ont mis en œuvre celles-ci. Je remercie chacun d'entre eux pour les discussions qui furent les nôtres et j'espère, à venir !

La passion de ces échanges doit être comprise selon l'origine latine du terme : la discussion, c'est-à-dire la dispute.

Dessiner l'avenir est une source de disputes ! Celles de rendre les communes fortes et vivantes.

Et en la matière, il n'y a pas une commune nouvelle, mais des communes nouvelles, c'est à dire autant de possibilités de les mettre en œuvre que le nombre de celles qui ont été créées.

Ce panorama des communes nouvelles créées en 2015 et 2016 doit aussi beaucoup aux équipes de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et de Mairie-conseils, devenue à compter du 2 février 2017, Territoires Conseils. Il n'y aurait pas eu de résultats enregistrés quant au développement des communes nouvelles au cours des années 2015 et 2016 sans cet inlassable travail d'explications, de conseils et de recherches permanentes pour trouver des solutions adaptées aux problématiques soulevées. Il s'agit parfois d'un véritable travail d'archéologue, tant les communes nouvelles interrogent l'ensemble de notre organisation administrative et nos politiques publiques.

Bien évidemment, conformément à l'usage, les propos tenus dans cet ouvrage n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.



Editeur :

© Association des maires de France et des présidents
d'intercommunalité
www.amf.asso.fr

ISBN 13 978-2-900078-19-8
Dépôt légal : Mars 2017

Toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, par quelque
procédé que ce soit, de la présente publication, faite sans l'autorisation de
l'Editeur est illicite (Article L 122-4 du Code de la propriété intellectuelle) et
constitue une contrefaçon.

Création graphique :

www.cassiopee-graphisme.fr

Crédits photos :

Fotolia Photos de couverture : © Danielle Bonardelle 24724022 - © photlook 53643687 -
© Gaelfphoto 86298525 - © SergiyN 96500423 - © JFL Photography 96838207.
Photo p20, © Pictures news 84257012 - photo p23, © Hawkeye 54389471 -
photo p32, © JFL Photography 96838207.



PANORAMA DES COMMUNES NOUVELLES

Environ 44 000 municipalités furent reconnues le 12 novembre 1789. Aujourd'hui, la France compte 35 416 communes. Préoccupation constante du législateur, la réduction du nombre de communes avait toujours été jusqu'à présent conduite par l'État.

Depuis 2011, ce sont les élus locaux qui s'engagent librement, dans cette recomposition communale. L'ampleur des résultats obtenus au cours des années 2015 et 2016 n'avait jamais été atteinte dans un laps de temps aussi court : 1 760 communes fondatrices ont créé 517 communes nouvelles.

Le Panorama des communes nouvelles est fondé sur une analyse de l'ensemble des données qui leurs sont propres ; de nombreux témoignages viennent enrichir le propos. Il s'agit de comprendre, d'expliquer cette révolution, dont l'objectif est d'inventer la commune du XXI^e siècle, en la rendant plus forte, mais aussi, ne l'oublions pas, plus vivante.

Vincent Aubelle, professeur des universités associé à l'université Paris-Est - Marne-la-Vallée, est un praticien et un spécialiste de la décentralisation. Il a publié des dizaines d'articles et plusieurs ouvrages à ce sujet. Parmi les derniers parus, aux éditions Berger Levrault : Osons la décentralisation : il est temps de décider de vivre ensemble (2014) ; Les communes nouvelles (2016) ; (en co-direction) Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation (2017).



ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

Avec le soutien de :

GROUPE



Caisse
des Dépôts