

Les communes nouvelles françaises (2010-2024) : de l'observation des mutations d'une maille territoriale à l'étude d'une politique publique

Gabriel Bideau

▶ **To cite this version:**

Gabriel Bideau. Les communes nouvelles françaises (2010-2024) : de l'observation des mutations d'une maille territoriale à l'étude d'une politique publique. Géographie. Université Paris cité, 2024. Français. ⟨NNT : ⟩. ⟨tel-05020974⟩

HAL Id: tel-05020974

https://theses.hal.science/tel-05020974v1

Submitted on 4 Apr 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Université Paris Cité

École doctorale 624 Sciences des sociétés

Unité mixte de recherche 8504 Géographie-cités

Les communes nouvelles françaises (2010-2024)

De l'observation des mutations d'une maille territoriale à l'étude d'une politique publique

Par Gabriel Bideau

Thèse de doctorat en géographie et aménagement

sous la direction de Renaud Le Goix

Présentée et soutenue publiquement le vendredi 6 décembre 2024

Devant un jury composé de :

Nicolas Verdier, Directeur de recherche au CNRS, Directeur d'études à l'EHESS, président du jury
Christine Margetic, Professeure des universités, Nantes Université, rapportrice
Jean Rivière, Maître de conférences HDR, Nantes Université, rapporteur
Marie-Laure Breuillé, Directrice de recherche, INRAE, examinatrice
Frédéric Giraut, Professeur ordinaire, Université de Genève, examinateur
Renaud Le Goix, Professeur des universités, Université Paris Cité, directeur

À Aurélie,
merci pour ton soutien et tout ce que tu m'apportes.

À A., D. et L.,
merci pour vos sourires,
qui ont accompagné cette thèse et rendent la vie plus légère.

Les communes nouvelles françaises (2010-2024) : de l'observation des mutations d'une maille territoriale à l'étude d'une politique publique

Gabriel Bideau

Sommaire

	Introduction	8
Chapitre I	Fusions communales et communes nouvelles : enjeux théoriques et méthodologiques de l'analyse empirique d'une réforme territoriale	20
Chapitre II	La question communale : des débats sur les statuts et les échelles	46
Chapitre III	Données et méthodes pour des territoires en recomposition	78
Chapitre IV	Les caractéristiques territoriales des communes nouvelles	110
Chapitre V	Les profils socio-économiques des communes nouvelles	146
Chapitre VI	Nommer les communes nouvelles	170
Chapitre VII	Les communes nouvelles : une rationalisation budgétaire ?	204
Chapitre VIII	Les communes nouvelles au prisme des questions électorales	236
Chapitre IX	Recontextualisation dans le temps long de la maille communale	270
Chapitre X	Penser les évolutions de la maille communale pour mieux évaluer l'impact des politiques publiques	324
	Conclusion	366
	Annexes	376

Remerciements

Dans cet exercice en grande partie solitaire qu'est la thèse, je tiens à remercier tous ceux qui, de près ou de loin, m'ont accompagné dans ce projet.

D'abord, rappeler que cet exercice n'est pas que solitaire, que la recherche scientifique se nourrit des interactions et des échanges.

Merci aux co-auteurs avec qui j'ai eu la chance de publier, Frédéric Giraut, Ronan Ysebaert et Nicolas Verdier ; ces collaborations ont eu des temporalités et configurations variées, riches à chaque fois, merci pour ces échanges.

Merci à Frédéric Giraut et Juliette Maulat, qui ont accepté de faire partie de mon Comité de suivi de thèse, pour leurs remarques si pertinentes et bienveillantes, pour cet accompagnement malgré le cadre formel peu engageant.

Merci aux relecteurs des différentes revues dans lesquelles j'ai eu la chance de publier. Ils sont pour la plupart anonymes et le resteront ; mais que tous ceux qui participent ainsi à la recherche soient remerciés.

Merci à tous ceux que j'ai côtoyés et rencontrés à Géographie-cités. Mon statut d'enseignant dans le secondaire et ma localisation un peu trop éloignée du cœur du laboratoire n'ont pas permis que je profite pleinement des possibilités du doctorat, mais cela ne m'a pas empêché de me sentir accueilli et aidé, dans les démarches administratives comme dans les réflexions scientifiques.

Merci à ma famille, à mes amis, à mes collègues, pour tous ces moments où ils ont feint comprendre pourquoi (sur quoi ?) je faisais une thèse et en quoi cela pouvait avoir un quelconque intérêt ; leurs questions aussi ont participé aux réflexions proposées ici.

Merci à toutes les petites mains qui ont relu tout ou partie de cette thèse et dont les remarques ont permis d'améliorer ce texte.

Ensuite, car cette thèse n'a pas été une occupation neutre pour ceux qui m'ont entouré.

Merci à ma famille, pour m'avoir laissé prendre tous ces moments pour « avancer ma thèse ». Cela, aussi, m'a permis de faire mûrir sereinement et avec plaisir ce projet.

Enfin, et absolument, je tiens à remercier avec la plus grande sincérité Renaud Le Goix. C'est l'un des premiers qui, sur les bancs de Tolbiac en première année de Licence, m'a donné envie de faire de la géographie. C'est encore lui qui m'y a encore encouragé un jour de déception à l'Institut de Géographie, en juillet 2013. C'est, enfin, lui qui m'a si bien accompagné dans mes premiers pas dans la recherche. Je lui dois énormément. Merci.

- **Prologue**

Un soir de juillet : une route de campagne dans l'Ouest de la France ; un panneau indiquant une entrée d'agglomération ; un nom.

Ce nom dit quelque chose au conducteur. Vous savez, cette impression de reconnaissance, on sent une forme de familiarité, mais sans que la mémoire soit suffisamment aiguillée par les indices annexes pour savoir instantanément dans quel tiroir pourrait être rangée l'information d'identification. En même temps, l'esprit est ailleurs : c'est un trajet de vacances, les enfants somnolent à l'arrière de la voiture ; le conducteur est bien content d'avoir ces moments pour discuter avec la copilote de tout, de rien, comme du reste (mais le nom sur le panneau ne lui dit rien non plus, à la copilote...).

Le conducteur : « Pourquoi connaîtrais-je ce nom de village ? » (car, en fait d'agglomération – le terme utilisé par le code de la route – il s'agit davantage d'une bourgade, d'un bourg, rural, presque). Des amis qui y habitent ? Une scène d'un roman ou d'un film connu ? Un ancien voyage ?

Rien qui dénote dans cette entrée de village : quelques commerces (pharmacie, garage, petite épicerie), quelques autres locaux commerciaux visiblement inutilisés, des maisons proprettes consciencieusement entretenues et fleuries jouxtant quelques habitations qui ressemblent davantage à des masures désaffectées…

Panneau de sortie d'« agglomération ».

Quelques dizaines de kilomètres encore, ou quelques centaines, on ne sait plus bien. Quelques dizaines de minutes, ou quelques mois et années. La discussion a changé, les enfants ont grandi – un peu, en taille et en nombre –, la copilote et le conducteur aussi ont gagné un peu en âge, mais on ne parle plus de « grandir ».

Nouveau panneau d'entrée d'agglomération, nouvelle interrogation et, cette fois, l'évidence. Quel point commun entre deux noms qui évoquent vaguement quelque chose, à quelques dizaines de kilomètres (ou quelques centaines, on ne sait plus bien) ? On ignore ce qui produit la petite étincelle qui dirige habilement les connexions neuronales vers la mémoire de travail (pas celle qui stocke sept informations, celle qui contient justement les informations du travail, alors qu'on est un soir de juillet, sur une route de campagne, en train de partir en vacances) : ce sont des « communes nouvelles ».

Le conducteur de cette presque fiction, et accessoirement l'auteur de ces lignes, n'a certes pas une mémoire très performante, mais, enfin, n'est-ce pas un peu bizarre que quelqu'un qui consacre des heures à travailler sur ces communes nouvelles ne sache même pas les reconnaître ? Car c'est bien de cela dont il est question : si les panneaux n'ont pas été changés, à moins d'aller lire le détail de l'affichage municipal ou le bulletin des informations locales, il n'est pas aisé de savoir qu'on entre dans une commune nouvelle. Alors, quel est le sens de faire une thèse sur un objet qu'on ne sait pas reconnaître ?

Tout d'abord car dire qu'on ne peut pas les reconnaître, c'est progresser ; expliciter ce qu'on ignore est une forme de connaissance. Mais aussi car tout ne se voit pas avec les yeux (et on n'a pas la prétention d'avoir la plume d'un aviateur à particule).

Je propose, ici, d'étudier ces communes nouvelles.

Introduction

En 2010, dans une relative indifférence, la loi « de Réforme des Collectivités Territoriales » (dite RCT[1]) est votée. L'une de ses dispositions, et pas la plus médiatisée, crée un nouveau statut favorisant la fusion des communes. Il faut attendre 2012 pour que la première « commune nouvelle » soit créée et 2015 pour que leur nombre dépasse la vingtaine. Depuis, on peut dénombrer 2 571 communes s'étant regroupées en 810 communes nouvelles, dans un mouvement assez rythmé dans les années 2015-2018, qui est, depuis, ralenti. Elles représentent aujourd'hui à peine 2 % des communes métropolitaines et, on l'a vu dans le prologue, sont relativement invisibles. Dès lors, pourquoi faire une thèse sur ces communes nouvelles ?

Car les communes nouvelles disent quelque chose de ce qu'est le territoire, l'action publique, et plus globalement l'État. Pour D. King et P. Le Galès, « les auteurs étudiant les politiques publiques voient dans les transformations de l'action publique et du gouvernement une dimension centrale de recomposition de l'État » (2011, p. 467). Une politique de reconfiguration des territoires est une des dimensions de la recomposition de l'État, en tant que construction territoriale.

Or, ces communes nouvelles restent encore peu étudiées sous cet angle de la reconfiguration des territoires. Les travaux académiques qui décrivent les communes nouvelles se positionnent pour certains du point de vue du droit, pour en montrer les spécificités (Lenfant, 2018), parfois en replaçant ce mouvement dans des cadres anciens (Kada, 2017) ou européens (Pasquier, 2017), d'autres en s'intéressant principalement au statut (Tellier, 2017). Les débats autour des communes nouvelles ont été analysés du point de vue de l'évolution des positions des acteurs concernant les fusions (Frinault, 2017), par exemple concernant des situations spécifiques, mais sans que cela ne permette une vision générale des tenants et aboutissements de cette transformation. Ainsi, A. Fabry s'est concentré sur des communes nouvelles en Haute-Savoie et en Isère pour montrer les enjeux de mobilisation des acteurs (Fabry, 2022), dimension actorielle également au cœur du travail de B. Ohoussa et C. Margetic, concernant les Mauges (Ohoussa, 2022 ; Ohoussa, Margetic, 2020). C'est encore

1 Les acronymes et sigles utilisés dans cette thèse sont listés dans l'Annexe n°4 p. 383.

une commune du Maine-et-Loire qui a pu faire l'objet d'un travail sur « la fabrique d'un territoire » (Morel-Brochet, 2023), mais toujours centré sur une fusion en particulier. G. Leblong-Masclet a échangé avec différents acteurs de la création des communes nouvelles mais pour insister sur la conduite du projet, pas les recompositions en découlant (Leblong-Masclet, Cauret, Hulleux, Assouline, 2017). Au début de la dynamique des communes nouvelles, quelques études assez synthétiques ont pu en proposer une description (Mainguené, Sebbane, Guigon, 2017 ; Plantevignes, Sebbane, 2016), principalement pour en faire un premier état des lieux (Mainguené, Sebbane, Département des études et des statistiques locales, 2019), sans approfondir le bilan ou les transformations que cela impliquait. Hors du champ académique, des praticiens ont proposé des approches juridiques et réglementaires à destination des collectivités (Aubelle, 2016 ; Verpeaux, Pecheul, 2016), mais sans avoir l'objectif de faire un bilan à grande échelle. J'aurai l'occasion de présenter les enjeux de deux rapports, publiés pendant la réalisation de cette thèse (Acar, Reix, Giudici, 2022 ; Aubelle, 2022), or ceux-ci se sont davantage inscrits dans une logique d'action plutôt que dans une logique d'analyse. Ce dernier point, l'analyse des transformations liées aux communes nouvelles, est bien l'objectif de cette thèse.

Car le mouvement des communes nouvelles invite tout d'abord à interroger le déroulement de la décision et de l'action publique (1). Pourquoi une loi est-elle votée au nom de la réforme des collectivités territoriales, quels acteurs sont visés, et quels sont ceux qui, dans les faits, agissent ? Ensuite, il s'agit d'observer quels territoires sont concernés (2) : concrètement, quel est le profil des communes qui décident de se regrouper, dans quels ensembles plus vastes s'inscrivent-elles, quelles sont leurs caractéristiques ? Enfin, il faut analyser ces nouvelles configurations qui se mettent en place (3) : à quoi ressemblent les communes nouvelles, et quelles transformations la modification des territoires administratifs a-t-elle impliquées sur le territoire dans son ensemble ? Les acteurs (1) sont donc fondamentaux, de même que les territoires en tant que cadres (2) et enjeux (3). Plusieurs disciplines peuvent être mobilisées pour étudier les communes nouvelles : les sciences politiques sur la première dimension, la géopolitique sur la troisième, l'économie ou la sociologie pour la seconde. Mais traiter ce sujet peut également, et c'est notre propos, se faire sous l'angle de la géographie, dont un des objectifs est justement de mêler ces trois dimensions en étudiant « l'espace des sociétés, la dimension spatiale du social » (Lévy, 2013).

- **Un questionnement portant sur trois aspects des communes nouvelles**

Étudier les communes nouvelles, c'est décrire des entités qui se regroupent. Le questionnement qui en découle est alors triple, puisqu'il s'agit d'aborder les entités en jeu, leur appariement ainsi que le résultat.

L'objet, l'enjeu, est bien de proposer une analyse, voire une évaluation d'une politique publique. « Aujourd'hui, plusieurs facteurs concourent à rendre l'évaluation nécessaire et utile : le souci de transparence, l'exigence accrue des citoyens quant à la qualité des services publics, et la complexité croissante des politiques publiques, le tout dans un contexte de fortes contraintes sur les finances publiques. » (Fouquet, 2013, p. 837). Il est donc sain de se poser la question des conséquences de l'action de l'État en faveur des communes nouvelles, de la création du statut aux incitations diverses.

Tout d'abord, décrire les entités communales parties prenantes, c'est s'interroger sur les raisons du succès mitigé de cette politique tendant à favoriser les fusions. Alors que les communes fusionnantes sont peu nombreuses sur le territoire français, comment expliquer que certaines se lancent dans cette démarche ? Y a-t-il des différences entre les communes qui choisissent de fusionner et les autres ? En un mot : **Quelles sont les caractéristiques des communes fusionnantes, en particulier celles qui pourraient les distinguer des autres communes françaises ?** Les communes nouvelles sont-elles seulement le résultat d'un « réflexe de survie […] pour les petites communes rurales » (Frinault, 2017) ?

D'autre part, la fusion étant un processus d'appariement entre plusieurs entités, cela implique des choix. **Selon quels critères les communes se regroupent-elles ?** Quels éléments conduisent une commune à choisir de se regrouper avec telle ou telle autre ? Ces critères sont-ils tout simplement observables ?

Enfin, il s'agit de comprendre comment se recompose, sous l'effet de cette politique, la maille territoriale qu'est la trame communale. **Quel est le profil des territoires ainsi recomposés, à quoi une commune nouvelle ressemble-t-elle ?**

Pour répondre à ces questions, une étude à partir d'un ensemble limité de communes nouvelles, qui aurait été enquêté dans le détail, ferait évidemment sens. Mais la possibilité de traiter la totalité du corpus à partir des données issues de la statistique publique a orienté une grande partie du travail présenté ici vers une analyse dite « quantitative » s'appuyant sur des méthodes d'analyses statistique et spatiale. Cela a nécessité un certain nombre de traitements, essais, hésitations, recompositions des choix et méthodes mises en œuvre ; ces éléments seront développés dans le cadre de la présentation de l'accès aux données (« La construction

des données de recherche », p. 35) et dans celui de la formalisation de la base de données sur laquelle a reposé une grande partie des analyses (Chapitre III, p. 78). Le choix de traiter l'ensemble des communes françaises permet d'observer des tendances et des généralités qu'il ne serait pas nécessairement possible d'extrapoler à partir de l'étude d'un seul territoire. L'utilisation des méthodes quantitatives permet non pas de se prémunir de tout biais méthodologique ou interprétatif, mais de mettre en œuvre des « processus d'objectivation » qui ont contribué à construire la légitimité de cette approche (Desrosières, 2010).

- **Un sujet d'actualité : un enjeu pour le format de cette thèse**

La loi permettant de créer des communes nouvelles ayant été votée en 2010 et de nombreuses créations étant encore postérieures, la question des communes nouvelles est encore fraîche, peu analysée ; un des objectifs est donc bien de répondre à une question d'actualité en proposant des éléments permettant l'évaluation d'une politique publique en train de se faire.

Cela a orienté le travail présenté ici, et en particulier sa forme. Initialement construit dans le cadre d'un mémoire de Master 2 (Bideau, 2017), un projet a assez vite mûri de publier les éléments les plus importants permettant de caractériser le mouvement des communes nouvelles, projet ayant abouti à l'article qui est au cœur du Chapitre I (p. 20). Mes réticences vis-à-vis d'une entrée en thèse étaient alors importantes et presque rédhibitoires, principalement pour des questions de rythme familial (la suite ne m'a pas nécessairement donné tort...). Deux éléments ont conduit à envisager avec un autre regard une inscription en doctorat. Tout d'abord, la rencontre, lors d'un colloque de l'ASRDLF (à Caen, en 2018), de Julie Guillemot, qui avait soutenu quelques années auparavant une thèse construite à partir d'articles (Guillemot, 2012), type de démarche dont j'ignorais l'existence. D'autre part, la discussion avec Renaud Le Goix, qui m'accompagnait dans le projet d'article : il était plus cohérent que cet encadrement s'inscrive dans un cadre institutionnel comme une thèse et R. Le Goix n'était pas fermé à l'idée d'une thèse « par articles », « sur articles » ou « sur travaux » (la terminologie n'était pas claire et reste fluctuante).

Dans ce contexte, la perspective d'une inscription en thèse prenait une autre dimension. Concernant un sujet d'actualité comme les communes nouvelles, la rédaction d'articles lorsque des éléments de recherches suffisamment aboutis justifiaient une publication a permis de faire entendre une approche géographique des communes nouvelles. Alors que la littérature était principalement le fait de juristes (Aubelle, 2016 ; Verpeaux, Pecheul, 2016) ou

d'approches des sciences politiques (Frinault, 2017 ; Pasquier, 2017, entre autres), cela faisait sens de donner à la thèse un objectif de publications multiples mais structurées.

Le peu d'études sur les communes nouvelles au moment du début de la thèse laissait de très nombreux champs ouverts. Les communes nouvelles pouvaient être étudiées sous l'angle de leur profil socio-économique, de la néotoponymie qu'elles engendraient, des enjeux budgétaires, des caractéristiques électorales, etc. Aborder l'ensemble de ces aspects dès le départ aurait été prendre le risque d'un éparpillement, de se retrouver piégé par le fameux dicton « qui trop embrasse mal étreint ». L'objectif a donc été de progresser champ après champ, en exploitant petit à petit différents corpus, à travers les méthodologies adaptées à telle ou telle problématique, en prenant en compte les apports de bibliographies variées. Se limiter à un champ aurait été prendre le risque de passer à côté d'éléments déterminants. Utiliser de prime abord l'ensemble des approches aurait posé des problèmes méthodologiques et conceptuels, sans qu'une plus-value paraisse évidente.

Par exemple, l'étude de la néotoponymie des communes nouvelles impliquait de se projeter dans un champ bibliographique spécifique, de traiter la base de données dans cette perspective en particulier, ce qui n'était pas forcément compatible avec un travail simultané sur tous les autres plans. Cependant, une étude des communes nouvelles sans aborder la néotoponymie aurait manqué un aspect essentiel de ces fusions, tandis que centrer la recherche uniquement sur cette thématique aurait laissé de trop nombreuses questions ouvertes. On ne revendique pas nécessairement un « bricolage méthodologique » (Guy Di Méo, Société de géographie, 2017), mais plutôt l'utilisation successive et ordonnée d'outils différents pour répondre aux problématiques de champs variés. La succession d'articles dont est majoritairement constituée la thèse témoigne de cette trajectoire.

La pertinence de la publication progressive s'est d'autant plus imposée lorsque les premiers articles ont conduit à des marques d'intérêt pas nécessairement attendues. L'audience sur des sujets de ce type est certes limitée, mais une des conséquences des publications a été de faire partie des quelques auteurs (oserais-je dire « de référence » ?) sur la question et sollicités, à ce titre, par des journaux ou revues généralistes (le *Journal du Dimanche* en 2019 ou *L'Inspiration politique* en 2024 par exemple), voire par des administrations de l'État comme l'IGA ou des responsables politiques locaux. Ainsi, concernant l'IGA, il m'a été demandé d'éclairer les rapporteurs sur certains points puis de proposer des éléments de contextualisation sur les communes nouvelles (Bideau, 2022), mise au point annexée au rapport (Acar et al., 2022).

Au moment de mettre en forme l'ensemble de ces réflexions au sein de la thèse, le format d'une thèse « par articles » au sens de la présence, dans cette thèse, de l'intégralité de plusieurs articles publiés ou en cours de publication, me paraît encore plus évident qu'au commencement de celle-ci. Non pas par confort ou facilité de rédaction (l'insertion de textes aux statuts divers a imposé un travail d'édition non négligeable[2]), mais dans un double objectif. D'abord, celui de la lisibilité de la démarche intellectuelle, qui a procédé par étapes, par champs d'études successifs bien qu'évidemment mêlés. La thèse proposée ici est une sorte de mosaïque, de kaléidoscope, dont le détail du plan final n'était évidemment pas connu à l'avance mais dont les grands enjeux (les grandes problématiques) ont été constants et dont les différentes facettes représentent l'avancée progressive dans des champs différents.

L'objectif de cette forme de publication, ensuite, est aussi celui de l'honnêteté intellectuelle : je sais ce que je dois à tous ceux qui m'ont accompagné dans les réflexions présentées ici ; formaliser ainsi le manuscrit final permet de rendre cela visible[3]. Évidemment, il y a les co-auteurs avec qui les différents articles ont pu être construits. Les échanges multiples et approfondis ont été des moteurs déterminants dans l'avancée de la réflexion globale. Rédiger un article à plusieurs mains est un exercice qui permet d'aller plus loin qu'une simple discussion : cela oblige à clarifier les notions que l'on souhaite utiliser, à formaliser et formuler les objectifs, à s'accorder sur l'objet et les méthodes. Le processus conduit également, parfois, à mettre au jour les divergences d'interprétation, qui sont normales dans une démarche scientifique, mais qui gagnent à être clarifiées. Les personnes aux profils variés avec qui j'ai eu la chance de travailler m'ont permis de faire avancer ma réflexion, mes méthodes et mon champ d'expertise, merci à eux. Sans entrer dans le détail, une présentation de ma contribution personnelle dans le cas des articles co-signés est proposée dans l'Annexe 1 (p. 376).

Il faut, enfin, mentionner les améliorations et critiques scientifiques qui ont été proposées par les relecteurs (le plus souvent anonymes) des différentes revues, à qui je dois également beaucoup. J'ai été plusieurs fois impressionné par la qualité et la précision de certains des rapports reçus dans le cadre de publications, quand on sait la pression et l'invisibilité institutionnelle que représente l'activité de relecture et évaluation. Je suis

2 Malgré tous mes efforts, si la lisibilité n'était pas optimale, les liens vers les sites des revues sont proposés, en particulier pour les revues mises en forme avant tout pour la consultation en ligne.

3 Dans l'objectif de clarifier les éléments travaillés de manière individuelle ou collégiale, j'utiliserai la première personne du singulier pour les éléments qui relèvent de mes choix, dans le cadre de ce travail de thèse. La première personne du pluriel sera utilisée pour indiquer un travail collégial (avec les co-auteurs) ou dans le cadre des articles soumis à des revues où le « nous » est l'usage.

sincèrement reconnaissant pour ces retours, car même les remarques les plus critiques étaient souvent constructives ; il n'est pas agréable de recevoir des demandes de modifications majeures, mais lorsque les commentaires permettent d'améliorer le texte, on ne peut que le saluer. Si je suis évidemment le seul à avoir à assumer les propos énoncés ici, la rigueur de la réflexion et ce qu'il y a de pertinence dans les résultats proposés dans cette thèse sont en partie l'œuvre de tous ces relecteurs.

- **Une ébauche d'évaluation d'une politique publique**

À travers les différentes parties de cette thèse, il s'agit de questionner les politiques publiques autour des communes nouvelles, en interrogeant les transformations qu'elles impliquent pour la maille communale. Pour autant, cet exercice ne permet pas de mener une évaluation complète de cette politique publique.

D'abord, car une évaluation ne peut se faire qu'en prenant en compte l'ensemble des aspects de la question : « La première caractéristique [d'une évaluation de qualité] est le caractère systémique, global, de l'évaluation : il s'agit avant tout d'appréhender une politique publique dans la diversité des résultats qu'elle produit et des acteurs qui y contribuent. » (Migaud, 2013, p. 854). La question des communes nouvelles fait intervenir de très nombreux sujets. Plusieurs sont traités ici, de la symbolique des noms aux budgets communaux en passant par les périmètres institutionnels ; mais plusieurs ne sont pas développés. Ainsi, la question de la mise en œuvre concrète dans les administrations n'est par exemple pas abordée, alors qu'elle fait partie des éléments importants. En ce sens, il ne s'agit pas pleinement d'une évaluation d'une politique publique.

D'autre part, car l'évaluation implique de savoir quels sont les buts de la politique menée. Pourtant, sur la question des communes nouvelles comme sur de nombreux autres sujets, il faut noter un « manque de spécification claire des objectifs de la politique. Or, en l'absence de buts explicites, l'évaluation de la politique devient difficile. » (Bourdin, Ragazzi, 2018, p. 230-231). Ainsi, l'exposé des motifs de la loi de 2010 créant le statut de commune nouvelle est très succinct. Le texte ambitionne, sans plus de précisions, de « Simplifier le paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale du territoire national, en élargissant le cadre des intercommunalités, en favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire et en supprimant les niveaux devenus superflus »[4]. L'étude d'impact,

4 Source : https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000021182818/?detailType=EXPOSE_MOTIFS&detailId=.

elle, se limite aux différences entre le régime des fusions « Marcellin » et celui des communes nouvelles, sans aborder la question de la pertinence ou de l'impact des fusions communales. Elle conclut ainsi la partie dédiée aux communes nouvelles : « La commune nouvelle constitue une modalité de regroupement plus souple et plus incitative que les fusions actuelles. Elle met à la disposition des communes un instrument d'amélioration de l'action publique leur permettant d'atteindre une taille critique et ainsi de mieux accomplir leur mission. Néanmoins, l'impact des communes nouvelles dépendra de la volonté des élus de s'engager dans cette démarche, par conséquent son éventuel [*sic*] utilisation dans le temps ne peut être évaluée. »[5]. À aucun moment la « taille critique » n'est par exemple interrogée, alors que c'est bien un enjeu au cœur de la question des fusions. En ce sens, les acteurs ayant lancé cette politique des communes nouvelles n'ont pas permis qu'une évaluation complète en bonne et due forme puisse se tenir.

Cela n'empêche pas, en revanche, de questionner plusieurs aspects, ce qui sera donc fait ici, en se positionnant dans le premier des quatre types « parmi les activités dont l'action publique tire des "informations évaluatives" » : « la recherche appliquée (évaluée par les pairs de chaque discipline). » (Barbier, 2010, p. 45).

- **Les mots pour parler des communes nouvelles**

Étudier les communes nouvelles implique quelques choix sémantiques pour définir et désigner les entités concernées, le processus et le résultat.

Pour désigner l'entité finale (le résultat), le terme de « commune nouvelle » s'impose de manière assez évidente, mais il ne doit pas faire oublier que se pose la question de savoir si cette « commune nouvelle » est une commune comme les autres. La commune nouvelle a comme principale spécificité (mises à part des mesures transitionnelles consécutives à la fusion, qu'il s'agisse de lissage de taux d'imposition ou de baisse progressive du nombre de conseillers municipaux) l'existence des communes déléguées. Ces entités ne sont pas des collectivités, mais simplement des subdivisions, similaires à des quartiers. Une commune déléguée a quelques spécificités, en particulier un maire délégué, élu au sein du conseil municipal, qui exerce les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire sur le périmètre de la commune déléguée. D'autre part, un conseil de commune déléguée existe, composé d'une partie des membres du conseil municipal, mais son rôle est uniquement

5 Source : https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2010/ei_reforme_collectivites_territoriales.pdf.pdf, p. 53.

consultatif. Les autres éléments caractérisant les communes déléguées ont principalement une portée symbolique (comme le maintien de la mention du nom de l'ancienne commune à l'état-civil). Certains acteurs souhaiteraient que la commune déléguée devienne une unité statistiquement signifiante, par exemple pour déterminer les strates démographiques et donc les obligations ou droits afférents (ne pas être astreintes aux impératifs concernant les plus peuplées, avoir droit à des subventions dédiées aux petites communes, etc.). Cela signifierait des règles variables pour les communes nouvelles et les autres communes, ce qui fait débat (cf. 1e partie du Chapitre II, en particulier p. 58). Pourrait, également, se poser la question de la permanence dans le temps du terme de commune « nouvelle » : quel sens cela aura-t-il lorsque les regroupements auront plusieurs décennies ? Ce débat n'a pas encore été ouvert.

Pour parler des communes françaises n'étant pas des « communes nouvelles », aucun terme spécifique ne s'impose. Je parlerai des « autres communes » ou des « communes inchangées ». Cette dernière expression doit s'entendre comme les communes « non-nouvelles », n'ayant pas connu de changement durant la période 2010-2024 (elles ont pu connaître des changements à d'autres époques).

Il y a, également, un flottement concernant le terme désignant les entités impliquées dans les regroupements. Ce sont des communes qui créent une commune nouvelle et aucun terme ne s'impose avec évidence pour distinguer les communes-qui-ont-créé-des-communes-nouvelles des autres communes, inchangées. La loi n'utilise que le terme de « commune » lorsqu'il en est question, parlant de « communes concernées » ou de « communes contiguës dont est issue la commune nouvelle ». Lorsqu'il s'agit, hors des textes de lois, de désigner les « communes participant à la création d'une commune nouvelle » sans user de périphrase, la terminologie des acteurs est fluctuante : certains parlent de communes « historiques », le terme de communes « constituantes » est parfois utilisé, mais l'est également lorsqu'on parle de territoires de projets (les territoires de pays au sens des lois de 1995 et 1999 par exemple) ou d'intercommunalités. Le terme de commune « déléguée » est utile, mais il n'est pas nécessairement adapté car il désigne le statut des communes après la création si et seulement si le maintien de ces communes déléguées a été décidé, ce qui n'est pas systématique. Depuis la loi de 2019, les communes peuvent d'ailleurs décider de ne maintenir qu'une partie des communes déléguées.

Devant cette terminologie incertaine, ma préférence va au terme de communes « fusionnantes ». Ce terme est considéré comme impropre par certains, qui ne souhaitent pas parler de « fusion » pour désigner le processus en cours. Ce sont particulièrement les élus des territoires concernés qui sont réticents à l'usage de ce terme. Les élus considèrent que cela ne

fait pas assez écho au maintien d'une identité propre à chaque commune fusionnante (qu'elle devienne déléguée ou non), ou tout au moins qu'on ne pourra parler de fusion qu'une fois que le processus aura abouti, c'est-à-dire au moins après la première élection municipale suivant la création (avant cela, les conseillers municipaux restent ceux élus dans les anciennes communes, le fonctionnement lui-même de la commune nouvelle est parfois embryonnaire, et des mesures transitoires peuvent être mises en place au moment du premier renouvellement). Le choix fait ici d'utiliser les termes de « fusion » et « fusionnante » ne signifie pas que je me positionne sur la question de savoir s'il est possible de maintenir une identité ou un pouvoir à l'intérieur des communes nouvelles, mais plutôt que j'acte ce regroupement comme un processus aux conséquences bien plus importantes qu'un simple « regroupement » intercommunal. D'un point de vue juridique, même s'il y a création de communes déléguées, les communes participant à la commune nouvelle perdent leur existence en tant que collectivité suite à la fusion au sein d'une nouvelle entité.

- **Présentation du plan de la thèse**

L'objectif du Chapitre I (p. 20 sq.) est, d'abord, de mettre en avant les enjeux théoriques et méthodologiques d'une analyse empirique d'une réforme territoriale. Cette thèse s'inscrit dans un cadre général de réflexion sur les processus de fusions, impliquant des acteurs spécifiques, mais surtout un intérêt pour la maille particulière qu'est la trame communale française, impliquant une construction adaptée des données de recherche.

Dans le cas des communes nouvelles, le cadre législatif est primordial. Les communes nouvelles sont le résultat d'une première loi en 2010, mais aussi de modifications législatives, en particulier en 2019. Le Chapitre II (p. 46 sq.) présente le détail du statut, des positionnements politiques, et les inscrit dans les débats et la littérature autour de ce statut.

Le Chapitre III (p. 78 sq.) présente le détail de la création de la base de données DAC (Donnée Agrégée des Communes), qui s'est retrouvée au cœur de la majorité des analyses présentées ici.

Cela permettra de caractériser le groupe des communes nouvelles quant à leur localisation, à la taille des communes fusionnantes et aux périmètres des regroupements (Chapitre IV, p. 110 sq.), puis de développer des analyses sur des aspects spécifiques. Il s'agira, d'abord, de décrire les communes nouvelles sous l'angle des caractéristiques socio-économiques de leurs populations (Chapitre V, p. 146 sq.) pour montrer que les communes

fusionnantes ont des profils variés et qui diffèrent peu de l'ensemble des communes françaises. La dimension, hautement symbolique, du nom de la commune nouvelle fera l'objet du Chapitre VI (p. 170 sq.), montrant les enjeux de la géopolitique locale autour de ces questions. Le Chapitre VII (p. 204 sq.) permettra de poser la question de la pertinence des variables budgétaires pour traiter des communes nouvelles, et d'évaluer le présupposé des « économies d'échelle », fréquemment évoqué dans le cas des fusions. Les orientations politiques et électorales des communes fusionnantes seront présentées dans le Chapitre VIII (p. 236 sq.), montrant des communes nouvelles fréquemment homogènes sur le plan des orientations politiques des populations, mais également que le processus de fusion n'est pas neutre concernant la répartition genrée du poste de maire.

Il s'agira, enfin, de contextualiser l'ensemble de ces éléments, tout d'abord en replaçant les communes nouvelles dans le temps long de la maille communale et de ses évolutions (Chapitre IX, p. 270 sq.), puis en proposant une synthèse concernant les déterminants conduisant les communes à fusionner, en reposant la question de l'homogénéité des ensembles ainsi constitués (Chapitre X, p. 324 sq.).

Chapitre I

Fusions communales et communes nouvelles : enjeux théoriques et méthodologiques de l'analyse empirique d'une réforme territoriale

Une commune nouvelle est une collectivité territoriale française résultant du regroupement de plusieurs communes, regroupement décidé par les conseils municipaux dans le cadre de la loi RCT (Réforme des Collectivités Territoriales) du 16 décembre 2010. Pour le dire autrement, une commune nouvelle est une maille, résultat d'un processus faisant intervenir différents acteurs. Ainsi, l'analyse des communes nouvelles, en tant qu'objet géographique, nécessite d'articuler comment ce processus de regroupement et de fusion fait intervenir des acteurs qui perçoivent ou agissent sur ce fait géographique, conduisant à une transformation des mailles et des maillages territoriaux. Ces trois approches guident le travail présenté ici.

1. Processus

1.1. Des fusions nombreuses, dans des contextes variés

Les processus de fusion sont nombreux aujourd'hui, qu'on se positionne sous l'angle des politiques publiques ou des territoires. Ainsi, les fusions des régions françaises consécutives à la loi NOTRe (2015) ont fait l'objet de différentes études pour questionner le découpage en tant que tel (Brennetot, Ruffray, 2014 ; Doré, 2021 ; Oiry, Richard, 2023) ou les conséquences des regroupements (Arambourou, Négrier, Paoletti, Simoulin, 2021 ; Chauchefoin, 2020 ; Dumont, 2019 ; Giraut, 2016 ; Ville, 2023). Mais les fusions ont aussi touché les intercommunalités ou tout simplement les services publics à différentes échelles, qu'ils soient décentralisés ou déconcentrés (Arambourou et al., 2021 ; Bezes, Le Lidec, 2016).

On observe également des processus de fusions dans d'autres pays. Pour ne prendre que le cas de pays européens, on peut déjà repérer des points communs : il s'agit de la légitimation des réformes territoriales au nom de la rationalisation, de l'« adaptation »

présentée comme nécessaire aux « exigences » des transformations économiques, des modes de vie, de la mondialisation. La compilation de différentes sources (Comité européen sur la démocratie locale et régionale, Nogueira López, 2007 ; Conseil des Communes et Régions d'Europe, 2016 ; Motte, Vouloir, 2008) permet d'avoir une vision de leur ampleur dans certains pays européens (Tableau n°1, Figure n°1[6]).

Pays	Niveau pris en compte	1950	2001	2007	2012	2016
Allemagne	*Gemeinden, Städte*	24156	13862	12340	11481	11313
Autriche	*Gemeinden*		2359		2357	2100
Belgique	communes	2669	589	589	589	589
Bulgarie	*obshtina*	291		264	264	265
Danemark	*kommuner*	1391	273	98	98	98
Espagne	*municipios*	9214	8089	8111	8169	8176
Estonie	*vald, linn*	96		227	226	213
Finlande	*kunta*	547	452	416	336	313
Grèce	*dimoi*		900		325	325
Hongrie	*települések*	3032		3152	3177	3177
Italie	*Comuni*	7781	8100	8101	8094	8006
Lituanie	*savivaldybė*	87		60	60	60
Luxembourg	*communes*	126	118	116	106	105
Malte	*kunsill lokali*			68	68	68
Norvège	*kommune*	744		431	430	428
Pays-Bas	*gemeenten*		504		418	390
Portugal	*municípios*	303	308	308		308
République tchèque	*obec*	11459		6244	6250	6258
Slovaquie	*obec, mesto, mestská časť*	3427		3029	2930	2938
Slovénie	*občin*	371		210	211	212
Suède	*kommuner*		289		290	290
Suisse	municipalités	3101		2758	2551	2324

Tableau n°1 Évolution du nombre d'entités municipales dans différents pays européens

6 Le détail des données et des choix faits pour leur compilation est disponible dans l'annexe en ligne (lien dans l'annexe 2, p. 379). Il n'a malheureusement pas été possible de compiler des données plus précises, par exemple concernant les années 1970 ou 1980.

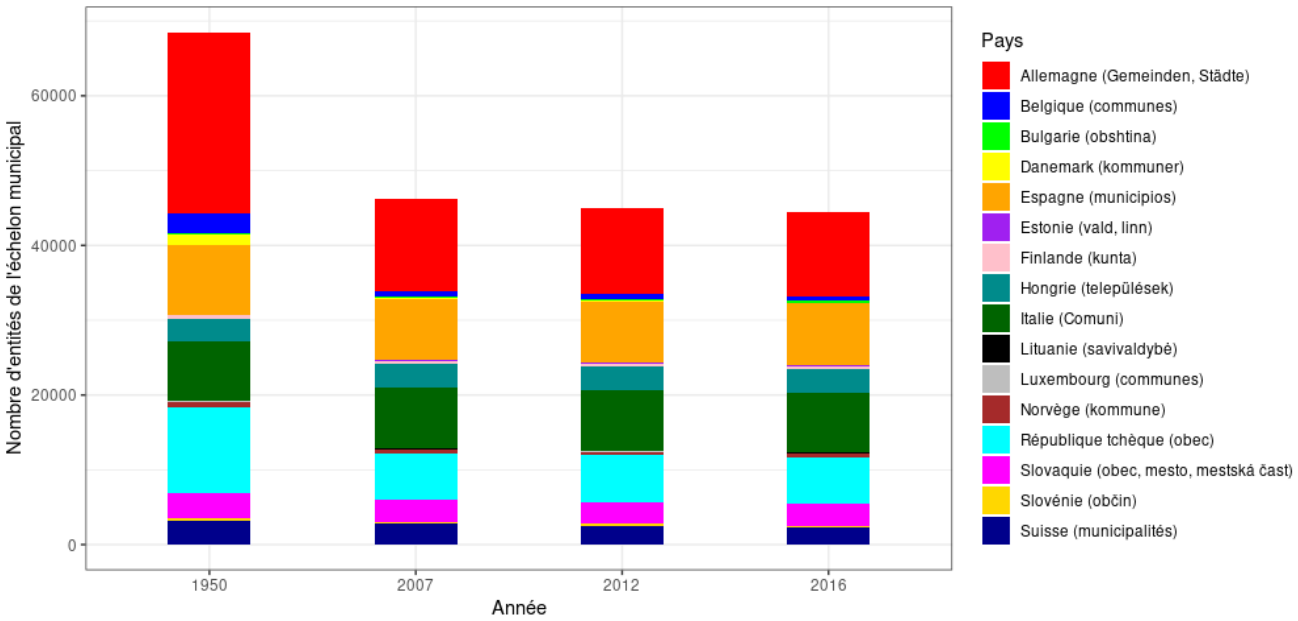


Figure n°1 Évolution du nombre d'entités municipales dans différents pays européens

La mise en œuvre des fusions a pu être variable. Des comparaisons, principalement sur des pays européens (Norton, 1994 ; Wollmann, 2009), proposent de différencier, concernant les transformations de l'échelon municipal, deux types de situation. D'un côté, il y aurait un « schéma Sud-européen » qui échouerait à fusionner et finirait par privilégier des entités intercommunales. De l'autre côté, il y aurait un « schéma Nord-européen » qui serait caractérisé par des réformes imposant des fusions à l'aide de lois contraignantes.

Sans reprendre à mon compte la terminologie associant un point cardinal à un échec ou à une réussite (soit un « Sud » signifiant nécessairement l'échec et un « Nord » un modèle de réussite, avec l'échelle mondiale comme parallèle ?), il est possible de convenir que certains pays ont pu connaître des trajectoires comparables. Par exemple, la Suède a connu un redécoupage très important en 1952 puis 1974 avec des fusions imposées par la loi, ce qu'avait connu le Royaume-Uni en 1888-1884 puis à nouveau en 1974 (Wollmann, 2009). Dans d'autres pays, ce sont les incitations qui ont d'abord été préférées, comme dans les années 1970 en Italie, où cela se solde par un échec. Notons que cette décennie des années 1970 a été l'occasion, donc, de réformes dans plusieurs pays d'Europe, dont la France (où quelques fusions « Marcellin » ont lieu, mais dans une mesure bien inférieure à ce qui était attendu ; sans dire que c'est un échec, on peut dire que « ça n'a pas marché »). En Italie (et là encore le parallèle avec la situation française peut évidemment être fait), c'est finalement la participation à des instances intercommunales qui est imposée, tout en maintenant des incitations pour les communes qui choisiraient de se regrouper. De fait, les réformes successives (1990, 2010, 2014) n'ont pas permis de trouver « l'optimum dimensionnel »

(Vandelli, 2017), le tout dans un contexte de transformation des mailles territoriales, transformation marquée par la rigueur budgétaire (Rivière, 2016).

Des situations intermédiaires peuvent être observées dans d'autres États. En Allemagne, certains Länder ont opté très tôt pour des fusions obligatoires (par exemple la Rhénanie du Nord-Westphalie) alors que d'autres (comme la Rhénanie Palatinat) ont créé des entités communales en laissant une existence aux petites communes (Wollmann, 2009). Cette cohabitation de deux modèles différents se double, en Allemagne, d'une temporalité marquée par des réformes territoriales plus précoces pour les Länder de l'Ouest (années 1960-1970) et plus tardives pour ceux de l'Est, amorçant les leurs après la réunification (Wollmann, 2017). Ces Länder de l'Est ont parfois pris des chemins différents puisque la majorité a choisi de mettre en place des entités intercommunales alors que la Saxe a réduit drastiquement et de manière forcée son nombre de communes (de 1 626 à 546 entre 1990 et 1999), ce qui n'est pas allé sans contestations (Florentin, 2016). En Suisse, également, des politiques de fusions communales ont été menées, mais là encore de manière variable suivant les cantons (Dafflon, 1998, 2000, 2003). On y retrouve des politiques plus ou moins volontaires mais qui peuvent également s'étaler davantage dans le temps, comme dans le canton de Fribourg où les fusions s'échelonnent entre 1967 et 1999 (Dafflon, 2003). En Belgique, des politiques de fusions sont menées à partir de 1961, mais c'est surtout l'action volontariste du ministre de l'Intérieur, Joseph Michel, qui fait passer le nombre de communes de 2 359 à 596 en 1977. Ce mouvement d'ampleur n'a, d'ailleurs, pas empêché des entorses aux principes qui avaient été initialement posés, en particulier de minimum démographique et de temporalité, avec des fusions n'atteignant pas nécessairement les seuils annoncés et parfois décalées aux années 1980 (Vandermotten, 2016).

Les communes nouvelles s'inscrivent donc dans des dynamiques bien plus larges. Celles-ci sont à comprendre dans un contexte marqué, souvent, par des politiques d'austérité et des conceptions néo-libérales, où il s'agit d'adapter les territoires pour les rendre compétitifs et efficaces. Ces terminologies sont parfois utilisées par les auteurs des travaux universitaires eux-mêmes. Certains peuvent ainsi affirmer que « les communes sont trop petites pour remplir les tâches qui leur sont confiées. Si elles veulent éviter une centralisation, stopper la « cantonalisation » de leurs compétences, elles devront fusionner. » (Dafflon, 2000, p. 135). D'autres considèrent qu'il s'agit de décrire les processus qui « se dessinent pour remédier au morcellement des structures territoriales qui ont proliféré historiquement et en assurer la modernisation. » (Wollmann, 2009, p. 62). Ces présupposés mériteront d'être interrogés. La

France, justement, est parfois pointée du doigt comme le mauvais élève, incapable de se réformer.

1.2. Les communes françaises : une forme d'immobilisme ?

À de nombreuses reprises, la France a été présentée comme le pays aux « 36 000 communes », comme si insister sur cette dimension pléthorique était également postuler une forme d'immobilisme, de permanence (voire d'inefficacité de l'action publique ?). Ce chiffre se retrouve dans des ouvrages ou articles scientifiques (Chatelain, Browaeys, 1992 ; Delamarre, 1989 ; Poublon, 2008), des publications grand public (Giraud, 1984), ainsi qu'une revue destinée aux élus locaux, *36 000 communes*, toujours en cours de publication sous le même titre (éditée par l'Association des maires ruraux de France). Or, les communes, depuis leur création dans le contexte de la Révolution, ont connu des transformations, parfois majeures. Évolution de leur rapport avec le pouvoir (Fougère, Machelon, Monnier, 2002), modifications parfois de leurs limites territoriales (Edelblutte, 2000 ; Fitria, Charmes, 2014 ; Ozouf-Marignier, Verdier, 2013), politiques plus ou moins volontaristes de fusions (Tellier, 2017), adaptations lors de la disparition de toute population (Nacef, 2024) ou encore transformations dans un contexte de montée de l'intercommunalité (Albert, 2015 ; Bazoche, 2013 ; Boino, Desjardins, 2009). Ainsi, au 1er janvier 2024, l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques) dénombre désormais 34 935 communes dans son COG (Code Officiel Géographique).

Il s'agit, donc, d'étudier le phénomène des communes nouvelles pour lui-même mais aussi comme s'intégrant dans un temps long. La maille communale française a connu des évolutions, qui ne peuvent pas être pensées uniquement comme des crises ou des mutations (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). La période 2012-2024 sur laquelle cette thèse s'attarde est à intégrer dans cette histoire faite de ruptures, plus ou moins brutales et importantes. Dans cette perspective, les communes nouvelles ne signent pas la fin des communes, sans qu'elles soient, non plus, un phénomène anodin ; elles ne doivent pas être étudiées comme une brutale « révolution » (Manable, Gatel, 2016) qui laisserait totalement de côté les permanences (Kada, 2017). Il ne s'agit pas, non plus, de nier les particularités de ce mouvement (Fabry, 2022 différenciant, par exemple, les fusions « défensives » et « offensives » ; Frinault, 2017). Il s'agit de caractériser le mouvement en montrant ses spécificités, mais aussi comment il se comprend dans une dynamique globale. Les communes nouvelles peuvent ainsi être mises en perspective vis-à-vis d'autres mouvements de réductions de communes, sur le temps long : les

fusions « Marcellin » (Tellier, 2017) des années 1970, les réductions du XIX^{e} siècle (Tulard, 2014), voire les débats révolutionnaires (Sautel, 2002). La succession de ces mouvements pourrait laisser penser qu'on arrive progressivement à un état d'équilibre de la maille communale, que les évolutions seraient alors minimes et la situation stabilisée. Dans le cas des communes nouvelles, il s'agira plutôt de montrer la succession de phases sans qu'on arrive, justement, à un hypothétique état optimal de la maille municipale.

Jusqu'à récemment, les communes nouvelles n'ont pas fait l'objet d'analyses approfondies. La littérature sur ce sujet est constituée de plusieurs ensembles (pour plus de développements, cf. Chapitre II, p. 46). Certains ouvrages ont pu proposer une approche juridique et réglementaire, principalement dans le but d'accompagner les élus, plutôt qu'avec l'objectif de proposer une réflexion sur le phénomène des communes nouvelles (Aubelle, 2016 ; Verpeaux, Pecheul, 2016). D'autres textes, plus académiques, ont abordé les communes nouvelles en particulier sous l'angle du droit et des évolutions des collectivités, mais sans qu'il s'agisse de s'attarder à embrasser la multiplicité des situations de fusions (Kada, 2017 ; Pasquier, 2017). Quelques publications, enfin, ont pu être proposées par des organismes statistiques, mais souvent avec des objectifs d'analyse assez limités (Leforestier, Niel, 2020 ; Mainguené et al., 2019, 2017 ; Plantevignes, Sebbane, 2016). Les travaux les plus récents se sont concentrés sur des exemples précis de communes nouvelles (Fabry, 2022 ; Leblong-Masclet et al., 2017 ; Morel-Brochet, 2023 ; Ohoussa, Margetic, 2020), sans chercher à caractériser l'ensemble du mouvement. Plusieurs angles d'attaques restent encore peu explorés.

Dans un autre registre, certains auteurs sont extrêmement critiques, mais sans approfondir et argumenter leur réflexion, ce qui est insuffisant pour participer au débat scientifique. Par exemple, Frédéric Ville (2023) pointe des problématiques qui peuvent être réelles, concernant à la fois les fusions de communes et les regroupements d'intercommunalités (la distinction n'est pas toujours claire dans son propos) : « Parfois, certains élus ont lancé des projets sans fondements, simplement pour capter des financements au détriment des voisins, parfois à des seules fins d'ambition politique, et au mépris du délaissement de la proximité. […] Consternant. » (p. 64) ou « D'ailleurs l'État, plus préoccupé de faire avancer un modèle par trop technocratique, n'a pas vu « venir » les quelques agglomérations rurales citées plus haut, voire s'est opposé à ces ensembles, par la voix des préfets. » (p. 64) ou encore « Pour améliorer la qualité de vie, la santé, la sécurité et la mixité sociale des habitants, il n'existe pas d'autres choix que celui d'un aménagement du territoire équilibré, qui s'efforce de favoriser la densification non plus en priorité en milieu urbain, mais

en priorité en milieu rural. » (p. 60). Dans aucun des cas cités, qu'il s'agisse des raisons ayant poussé les acteurs aux regroupements, des angles morts de la réflexion sur une éventuelle taille optimale ou le type d'aménagement devant être la norme (trois questionnements effectivement importants !), ces éléments ne sont argumentés ou appuyés sur des exemples précis, ce qui affaiblit le propos. Quels élus ont lancé des « projets sans fondements » ? Quels préfets se sont opposés aux agglomérations rurales ? Qu'est-ce qui montre que la densification doit se faire « en priorité en milieu rural » ? Il est dommage que ces éléments ne soient pas développés.

Il s'agit, ici, d'étudier une politique, de la manière la plus rigoureuse possible, pour donner le maximum de force aux analyses qui en découleraient (quel que soit le sens dans lequel elles aillent). Le propos est de considérer une politique publique particulière, qui n'est, pour paraphraser le poète, ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre que celles menées en d'autres temps ou dans d'autres contextes. Il faut saisir l'opportunité d'étudier la transformation de l'État, en tant que construction territoriale. Or, lorsque l'action publique est analysée pour sa territorialisation, une focalisation forte est proposée sous le prisme de la gouvernance urbaine et périurbaine (Brenner, 2004 ; Estèbe, 2008 ; Le Galès, 1995, 2011), c'est-à-dire en se positionnant dans un espace pour lequel on postule déjà un fonctionnement presque organique, où les économies d'échelle paraissent évidentes et les enjeux politiques plus prégnants. Plus fréquemment, ce sont même les contextes métropolitains qui sont directement choisis comme objets d'étude, avec l'idée d'entités dynamiques, potentiellement puissantes et attractives, mais aussi concurrentielles et inégalitaires (Dolez, Paris, 2004 ; Galès, Lorrain, 2003 ; Jouve, Lefèvre, 2002). Il s'agit, ici, de compléter le tableau déjà existant et, à l'aide des outils des sciences régionales, de faire le diagnostic d'une politique publique sans se limiter aux espaces urbains. De ce point de vue, les communes nouvelles offrent un avantage déterminant puisque leur nombre (limité, mais non négligeable) permet d'étudier un groupe-test (les communes ayant fusionné en communes nouvelles) par rapport à un groupe-témoin (le reste des communes françaises, les communes inchangées) là où des études se retrouvaient parfois face à des risques de biais méthodologiques : il est compliqué d'étudier les conséquences des fusions de régions si on n'observe pas, dans le même temps, un nombre important de régions qui ne fusionnent pas.

Les communes nouvelles doivent donc être analysées comme un processus, à replacer dans un contexte plus large. Cela implique, pour comprendre ce processus, de s'interroger sur les acteurs qui y interviennent.

2. Acteurs

En s'interrogeant sur le processus des communes nouvelles, il s'agit de poser la question de l'action publique. Pour comprendre celle-ci, il faut intégrer un déterminant incontournable (bien que non suffisant) : les acteurs.

Dans le cadre des politiques publiques, ce sont fréquemment les élus qui sont d'abord étudiés, par exemple pour montrer, dans une optique de sciences politiques, leur prise de contrôle (pour ne pas dire leur confiscation) de l'intercommunalité (Desage, 2005 ; Desage, Guéranger, 2013) ou pour insister, dans une perspective davantage sociologique, sur leur positionnement et leur rôle actif ou critique dans les fusions de différents types (Arambourou et al., 2021).

Mais se focaliser sur ceux qui mettent en œuvre les fusions risque de laisser de côté d'autres acteurs. Parmi eux, on pense particulièrement aux « administrés », « citoyens », « habitants » à qui on peut faire dire beaucoup de choses différentes, en particulier car ils ne parlent pas d'une même voix, voire parlent peu (Ohoussa, 2022). S'intéresser aux populations, c'est aussi s'intéresser à la manière dont elles perçoivent la maille municipale, et donc l'identité à laquelle elles se raccrochent, ou qu'elles voient évoluer. Le Chapitre VI aborde la question de la néotoponymie des communes nouvelles, pour montrer que cette dernière est révélatrice de problématiques géopolitiques et territoriales locales primordiales. Celles-ci font, ainsi, intervenir des questions d'identité, de rapport de pouvoir, de volonté de se présenter comme dynamique, voire de s'affirmer dans une perspective concurrentielle. Cela s'inscrit dans un champ où la dimension critique est de plus en plus mise en avant : plutôt qu'une approche basée presque exclusivement sur l'étymologie ou la taxonomie, l'étude de la toponymie s'intéresse à la manière dont celle-ci est choisie, pratiquée et contestée, ce qui est primordial pour sa compréhension (Giraut, Houssay-Holzschuch, 2021 ; Rose-Redwood, Alderman, Azaryahu, 2010).

Les acteurs, c'est aussi penser la place du chercheur. Ainsi, on ne peut s'empêcher de faire un parallèle entre deux universitaires francophones : Bernard Dafflon et Vincent Aubelle[7]. Venant de champs disciplinaires différents (finances publiques pour le premier, droit et sciences politiques pour le second) et agissant dans deux pays limitrophes (respectivement la Suisse et la France), l'un et l'autre ont à la fois proposé des descriptions des fusions de communes et, en même temps, participé à l'élaboration de certaines d'entre elles. B. Dafflon a

7 Vincent Aubelle est mort brutalement durant l'été 2023. Je lui suis reconnaissant pour le très cordial échange que nous avions eu quelques mois auparavant malgré, sans doute, des points de vue divergents concernant l'analyse des communes nouvelles.

conseillé de nombreuses communes suisses jusqu'à être surnommé « Docteur Fusion » (rapporté dans Jaggi, 2006, p. 44), tout en proposant des synthèses sur les fusions dans différents cantons (Dafflon, 1998, 2003). V. Aubelle, lui, a été particulièrement actif à l'AMF (Association des Maires de France) en rédigeant des synthèses sur les communes nouvelles, intitulées *Panorama* (Aubelle, 2017, 2022), en faisant des présentations lors de réunions d'élus (« Journées » ou « Rencontres » des communes nouvelles organisées à des échelles locales ou nationales) et en guidant certains par des ouvrages (Aubelle, 2016) ou des conseils directs. Être chercheur sur des sujets contemporains de politiques publiques, c'est ainsi parfois prendre cette place d'acteur, voire d'incitateur, lorsqu'une politique paraît aller dans le bon sens. Me concernant, cette situation s'est produite lors d'échanges avec des élus ou des fonctionnaires, lorsqu'il a fallu répondre à des questions sur l'opportunité des communes nouvelles en général. Au début du travail sur les communes nouvelles, la réponse a été prudente au nom d'un sujet encore insuffisamment exploré. Aujourd'hui, la réponse est davantage... prudente et nuancée, au nom d'un sujet dont l'exploration a montré la complexité et la très grande variabilité. La commune nouvelle, s'il fallait la caractériser de manière manichéenne, n'est ni bonne ni mauvaise en soi. Les fusions sont parfois comparées à des mariages. Ce n'est pas parce qu'on peut observer des couples heureux que tout le monde doit se marier, *a fortiori* avec n'importe qui ! La dynamique des communes nouvelles, en tant que processus, invite à reconsidérer les mailles territoriales, au nom des rapports (de forces, de pouvoir, mais aussi de solidarité et, oserais-je dire, de fraternité) entre les acteurs.

Il faut maintenant se concentrer sur cette maille.

3. Maille

3.1. Les spécificités de la maille communale

Les communes françaises ont été formalisées au moment de la Révolution française, en reprenant, en partie, un ancien maillage paroissial (Petitet, 1998 ; Sautel, 2002 ; Zadora-Rio, 2008). Elles ont connu, depuis, des fluctuations réelles (Fougère et al., 2002 ; Ozouf-Marignier, Verdier, 2013 ; Petitet, 1998). À très grand traits, on peut schématiser l'évolution du nombre de communes françaises ainsi (cf. Figure n°2) : dans un mouvement général caractérisé plutôt par une stabilité, voire une légère augmentation, la France a connu plusieurs phases de réductions assez rapides du nombre de communes. Ainsi, durant quelques décennies après leur création dans le contexte de la Révolution française, un nombre assez important de

communes ont été regroupées, puisqu'on parlait plutôt de 40 000 communes lors de leur création et qu'à partir des années 1830, on en dénombre entre 37 000 et 38 000. À partir de cette décennie, le nombre de communes est plutôt stable ou en légère augmentation, la dynamique étant entrecoupée uniquement par deux phases de nettes baisses. La première, dans les années 1960 et 1970, est à mettre en lien avec une série de décrets et de lois en 1966, suivis en 1971 par la loi dite « Marcellin », encourageant des regroupements sous le statut de « fusion-association ». La deuxième phase prend place à partir des années 2010 ; il s'agit de la vague des communes nouvelles qui est au cœur de cette thèse. Ce constat global masque néanmoins des différences extrêmement importantes au sein du territoire français. Cela sera développé plus loin, en particulier dans la 2e section du Chapitre IX, p. 284.

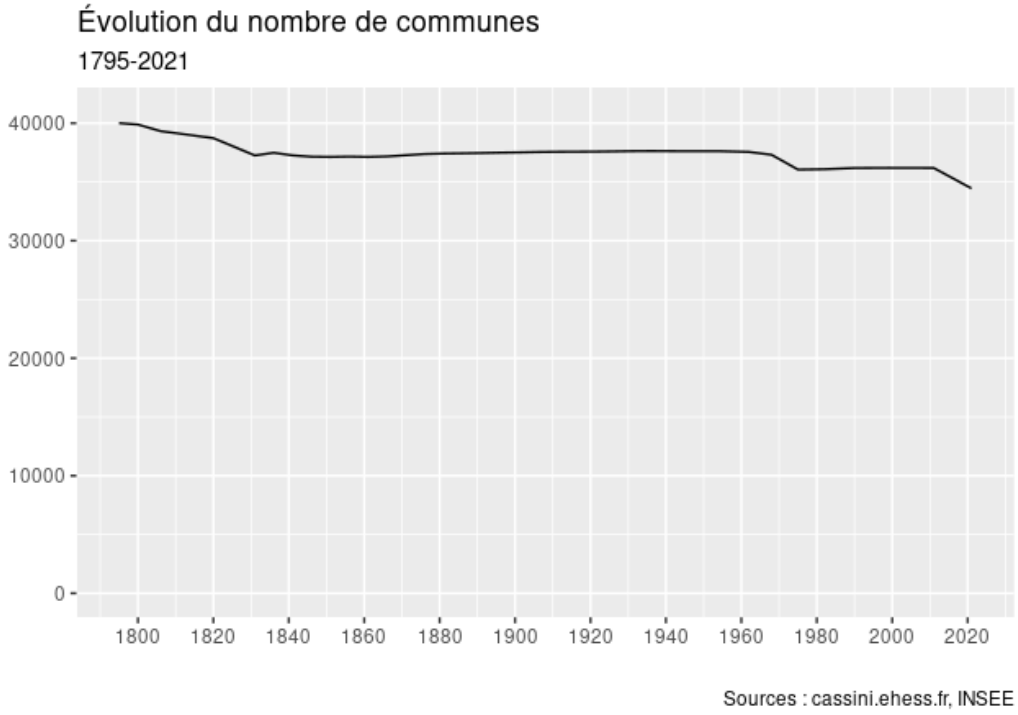


Figure n°2 L'évolution du nombre de communes françaises sur le temps long

Cette maille ancienne est très critiquée sous deux angles. Le rapport dit « Balladur »[8] les présente ainsi : « Appelé à dresser l'inventaire des structures de l'administration territoriale de notre pays, le Comité n'a pu qu'être frappé par leur morcellement et leur empilement. » (Balladur, 2009, p. 17). De nombreux acteurs sont particulièrement critiques sur cette organisation, cet empilement. Cependant, comme dans le rapport cité, cela est

8 C'est ainsi qu'est souvent nommé le rapport intitulé « Une Ve République plus démocratique », commandé en 2008 par le Président de la République Nicolas Sarkozy au « Comité pour la réforme des collectivités locales » (créé pour l'occasion et dissout juste après), présidé par Édouard Balladur.

affirmé sans forcément apporter des éléments de preuves particulièrement probants, quand bien même les critiques seraient légitimes et pertinentes ; ces affirmations sont assénées comme des arguments d'autorité, sans être correctement démontrées ou discutées.

De fait, au-delà de sa critique (fondée ou non), la question de l'empilement des collectivités françaises (et de l'évolution de cet empilement) n'est pas anodine. Sans prendre en compte les circonscriptions administratives[9], la France compte en effet déjà plusieurs niveaux de collectivités territoriales[10]. Les communes et les départements sont les plus anciens, datant de la période révolutionnaire (Chianéa, Chagny, Dereymez, 1995 ; Fougère et al., 2002 ; Ozouf-Marignier, 1988). À partir de la fin du XIX^{e} siècle, les intercommunalités se sont ajoutées (Boino, Desjardins, 2009 ; Desjardins, 2006 ; Kerrouche, 2012). Ces dernières ne sont pas des collectivités territoriales au sens strict (ce sont souvent des Établissements Publics de Coopération Intercommunale, EPCI) mais elles en possèdent une partie des attributs (en particulier des compétences qu'elles exercent) et certaines instances émettent des revendications pour obtenir le statut de collectivité territoriale[11]. Puis se développèrent les régions (émergeant dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle, collectivités à partir de 1982). Cette structure, pyramidale, a connu des fluctuations importantes, par exemple lors des dernières réformes RCT (2010), MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) (de Bujadoux, 2020). La loi dite RCT (Réforme des Collectivités Territoriales) du 16 décembre 2010 faisait suite au rapport du comité Balladur (Balladur, 2009) tout en n'en reprenant qu'une partie des recommandations (Marcou, 2012). Les lois MAPTAM (de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, 2014) puis NOTRe (portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, 2015) ont instauré de nouveaux statuts comme celui de métropole, redistribué une partie des compétences[12] et eu une importance déterminante sur la maille régionale (Kada, 2020 ; Marcou, 2015). Il est intéressant de noter que ces périmètres n'ont pas vocation à évoluer : lorsqu'une réforme est proposée, par exemple

9 Portions d'un territoire, découpages ayant pour but de permettre l'action de l'État, les circonscriptions administratives n'ont pas d'autonomie et pas de compétences propres. Elles peuvent, parfois, avoir le même périmètre que les collectivités territoriales. L'arrondissement de département est un bon exemple d'une circonscription administrative française n'étant pas une collectivité territoriale.

10 Portions d'un territoire dotées d'une certaine autonomie de gestion et de compétences.

11 Par exemple, Intercommunalités de France (association de collectivités locales), par la voix de son président en septembre 2022 : « L'intercommunalité doit être une collectivité à part entière » (https://www.lagazettedescommunes.com/826340/sebastien-martin-lintercommunalite-doit-etre-une-collectivite-a-part-entiere/).

12 Il y a, d'ailleurs, eu des allers-retours entre les différentes lois, comme sur la question de la clause générale de compétence pour les départements et les régions : celle-ci a été mise en place par les lois de décentralisation des années 1980, supprimée par la loi RCT, puis réaffirmée par la loi MAPTAM mais finalement retirée par la loi NOTRe.

celle des régions, il n'est pas prévu de possibilité de la modifier en fonction des transformations des territoires. C'est pourtant ce que proposait A. Meynier en 1945 : « N'est-ce pas là la clef du problème ? La commune-unité, contemporaine du peuplement, doit avoir stabilité et taille exiguë, nécessaire pour qu'il y ait vraiment communauté d'intérêt, et même de travail. La commune-organe (fiscal ou religieux) est au contraire instable, peut se diviser ou être regroupée suivant l'intérêt ou la tendance du moment, une telle commune n'est jamais qu'un agrégat de tènements, hameaux ou sections. » (Meynier, 1945, p. 169).

De fait, l'existence et l'imbrication de différents niveaux de collectivités a conduit à des travaux de sciences politiques invitant à penser certains échelons comme intimement liés ; c'est le cas, en particulier, de l'intercommunalité et de la commune. Ces deux niveaux constituent le « bloc communal » et de nombreuses compétences peuvent être transférées de l'un à l'autre. À tel point que certains souhaitent étudier cet ensemble sous le prisme de la « transcommunalité », soit « la configuration territoriale formée par les communes, l'EPCI communautaire et leurs différents démembrements sur le territoire. Cette configuration semble présenter un caractère unitaire, par construction, mais aussi fragmenté par la diversité des institutions qui la compose [*sic*] » (Fabry, 2021). Dans cette « transcommunalité », la commune nouvelle ne vient pas résoudre une équation, mais plutôt lui ajouter un niveau supplémentaire. La commune nouvelle ne se substitue pas au bloc communal, puisqu'une commune nouvelle constituée sur la totalité du périmètre d'un EPCI a, jusqu'en 2019 au moins (date de création du statut de commune-communauté), l'obligation de rejoindre une nouvelle intercommunalité. Les périmètres des communes nouvelles ne reprenant d'ailleurs pas systématiquement le périmètre des intercommunalités, on a plutôt une évolution de la maille communale qu'une recomposition simplifiant l'ensemble du bloc communal.

L'autre critique qui est formulée vis-à-vis des collectivités françaises, et particulièrement des communes, porte sur la taille de ces dernières, qui serait inadaptée sur le principe, ou dans une comparaison avec les pays limitrophes, l'idée d'un « morcellement » en trop petites entités. Là encore, le rapport Balladur a été particulièrement sévère, ciblant spécifiquement les communes : « La France se distingue de ses voisins par le nombre de ses communes, qui s'élevait au 1er janvier 2009 à 36 686 exactement. Souvent présentée comme une richesse, cette particularité constitue en fait une source d'augmentation de la dépense publique. » (Balladur, 2009, p. 18). Cependant, la littérature ne semble pas converger vers un consensus concernant la taille qui serait la plus adaptée pour la maille communale. Plusieurs travaux critiquent l'existence de seuils absolus pour favoriser « l'efficience » du territoire municipal (Martins, 1995) et concluent à l'impossibilité d'arriver à une taille « optimale »

systématique (Gbenyo, Dubé, 2018 ; Ozouf-Marignier, 1998 ; Paty, Ubeda, 2019). La prise en compte de la seule taille démographique, comme la création d'indicateurs synthétiques d'ailleurs, feraient tomber dans un même travers : celui de croire qu'un indicateur pourrait résumer une situation et serait exempt de tout enjeu politique ou normatif (Ottaviani, Poissonnier, 2017 ; Salais, 2011). Comme on l'a vu plus haut (section 1.1, p. 20), les travaux de comparaison des contextes nationaux, en particulier européens, montrent un certain nombre de dynamiques communes (Comité européen sur la démocratie locale et régionale, Marcou, 2007). Mais ils mettent également en valeur la très grande variabilité des contextes (Bonnet-Pineau, Vandermotten, 2016) et l'absence d'un « modèle » européen des collectivités territoriales (Grison, 2016). Une comparaison internationale ne permet pas de définir un gabarit universel ou systématiquement meilleur. Le postuler pour légitimer une réforme constitue une gageure.

C'est dans ce contexte que se pose la question de la pertinence de l'étude du territoire administratif.

3.2. Quelle pertinence de prendre un territoire administratif comme cadre d'étude ?

Étudier les communes nouvelles, c'est étudier une maille qui est d'abord administrative. Il s'agit de prendre comme objet un périmètre, défini par un pouvoir donné, en postulant que ce périmètre a une réalité qui n'est pas seulement symbolique. Cela peut-il se justifier ? Oui, car il a été montré que les territoires administratifs sont une réalité du fait de l'action qu'y exercent les pouvoirs publics et par l'appartenance, plus ou moins acceptée et construite, que cela implique, même s'il peut y avoir des attaches identitaires à des territoires qui ne sont pas administratifs (Bonnemaison, Cambrézy, Quinty-Bourgeois, 1999 ; Guérin-Pace, Guermond, 2006). Par exemple, Gérard-François Dumont a pu montrer comment les régions françaises ont progressivement acquis une dimension identitaire qu'elles n'avaient pas forcément auparavant (Dumont, 1999). Il a aussi été observé que ce sentiment d'appartenance au territoire administratif est pluriel et potentiellement fluctuant (Grasland et al., 2019) alors que les réformes peuvent parfois bouleverser profondément « le cadre des maillages établis » (Rivière, 2015). Cela justifie d'autant plus l'étude des recompositions des territoires administratifs.

Une étude sur les différents échelons territoriaux, Glocal Map, s'appuie sur une enquête auprès d'un peu moins de 2 400 panélistes, sélectionnés pour constituer un échantillon représentatif de la population résidant en France métropolitaine (Didelon-Loiseau, Grasland,

Pécout, 2021 ; Grasland et al., 2019). Ils étaient interrogés « sur les niveaux territoriaux qu'ils souhaiteraient diminuer, renforcer, garder en l'état ou supprimer » (Grasland et al., 2019, p. 2), Cette étude montre que « la commune apparaît très nettement comme le niveau que les personnes ayant répondu à l'enquête déclarent vouloir le plus renforcer (56 %) » (Didelon-Loiseau et al., 2021, p. 286). Dans le panel de l'étude, seuls 3,6 %, le plus faible score, souhaiteraient supprimer ce niveau territorial. Et si deux des groupes de répondants mis au jour par les auteurs souhaitent plutôt diminuer voire supprimer cet échelon plutôt que le renforcer, ils ne représentent que 18,5 % des répondants après redressement. L'étude des communes et de leurs transformations paraît donc un enjeu important de la recherche en géographie. Il s'agit de comprendre comment cet attachement peut conduire à une plus ou moins grande visibilité de ce sujet. Il s'agit également de mettre en valeur un investissement plus ou moins important des acteurs. On note, ainsi, un intérêt variable des personnalités politiques d'envergure nationale pour le fait municipal et des mobilisations diverses des populations lors de projets d'évolutions. Mais il s'agit aussi tout simplement d'étudier cette maille car elle constitue une des trames peut-être les plus stables des derniers siècles en France (Delamarre, 1989).

Cette réalité de la performativité du territoire n'empêche pas la critique. Il est d'abord possible de s'interroger sur la pertinence des découpages administratifs vis-à-vis des territoires vécus. Il est fréquent de noter des inadéquations entre les uns et les autres (Bleton-Ruget, Commerçon, Gonod, 2006) et il s'agira d'observer cela concernant les communes nouvelles. Si on se positionne dans une optique démocratique, il faut aussi questionner ce que traduit le fait de définir des circonscriptions administratives. Ces dernières impliquent, presque implicitement, une forme d'acceptation du pouvoir, puisqu'on réside dans un territoire. « La démocratie supposerait donc d'accepter de se reconnaître identique au sein d'un territoire. C'est la conception rousseauiste de la volonté générale, qui s'impose *de facto* à l'individu à partir du moment où celui-ci accepte le contrat (social). On n'a sans doute pas assez dit que, pour Jean-Jacques Rousseau, le contrat social ne peut être que territorial : "Quand l'État est institué, le consentement est dans la résidence ; habiter le territoire, c'est se soumettre à la souveraineté". Bien entendu, un tel accord "pré-contractuel", où le contrat social et démocratique est lié au libre choix de résidence, relève du mythe. » (Bussi, 2006, p. 335). On rejoint, par certains côtés, l'idée du *public choice* selon lequel les individus peuvent choisir leur localisation en fonction de préférences, et donc d'identité. En habitant tel ou tel lieu, chacun et chacune réalise donc un acte politique plus ou moins délibéré. L'idée que les

individus conscientisent ce choix pour se réserver l'accès à certaines ressources a conduit à la théorie des clubs, venue d'abord de l'économie (Buchanan, 1965 ; Tiebout, 1956) et réutilisée dans la réflexion sur les municipalités périurbaines (Charmes, 2011). Il s'agira de réinvestir ces propositions théoriques.

La question du territoire et des jeux d'acteurs autour de ce dernier se retrouve également dans la pratique du découpage (Boulineau, Didelon-Loiseau, 2020 ; Dagorn, 2013). Découper un territoire est une action qui n'est pas neutre, et qui implique des jeux et oppositions d'acteurs pouvant se retrouver autour des communes nouvelles. Cependant, ces dernières ne seront pas étudiées sous cet angle, car il n'y a pas eu de pratique généralisée de réflexion à une autre échelle que quelques communes. Lors d'autres phases de fusions (on pense en particulier aux fusions « Marcellin » des années 1970 ou des regroupements des EPCI autour des années 2000), des plans à l'échelle de cantons ou de départements ont pu être élaborés, débattus, et plus ou moins exécutés. Cela n'a pas été le cas pour les communes nouvelles. Il n'y a donc pas eu de réflexion globale sur un « découpage », plutôt sur du « collage » de quelques entités. De la même manière, même si cela a pu être évoqué pour quelques cas particuliers comme dans banlieue lyonnaise (fusion de Oullins et Pierre-Bénite[13]), les communes nouvelles s'inscrivent peu dans une logique de *gerrymandering*. Ce dernier étant défini comme « une pratique discriminatoire qui vise à composer des circonscriptions électorales susceptibles de favoriser (ou de défavoriser) certains partis, certains groupes ethniques ou raciaux, ou certains candidats individuels. » (Bussi, Badariotti, 2004, p. 151). Le Chapitre VIII, consacré à la dimension électorale, montrera que celle-ci ne paraît pas déterminante pour les choix de regroupements.

La maille, conçue par l'État pour exercer son pouvoir, peut aussi être utilisée pour la réflexion et l'analyse. C'est le sens de la distinction proposée entre des « zonages de savoir » et des « zonages de pouvoirs », les uns et les autres n'étant pas forcément en cohérence (Terrier, 2017). C'est un des écueils lorsqu'on travaille sur les communes françaises puisque l'objet (la commune) est souvent aussi très exactement la maille la plus fine à laquelle on dispose de données. La question de la fusion des communes s'inscrit alors dans la réflexion sur les conséquences, pour la perception et l'analyse des phénomènes spatiaux, des modifications de périmètres. C'est ce qu'on appelle souvent l'effet de MAUP ou *Modifiable Areal Unit Problem*

13 Il s'agit de deux mairies contrôlées par le parti Les Républicains. La fusion peut être être lue comme une volonté d'éviter une possible défaite de la majorité en place à Oullins, réélue de justesse en 2020, alors que l'élection municipale a été beaucoup moins disputée à Pierre-Bénite, avec la nette victoire de la majorité en place dès le premier tour.

(Openshaw, 1983 ; Sanders, 2009 ; Wong, Amrhein, 1996) et qui est particulièrement prégnant dans la question financière et fiscale (Chapitre VII). Cette question théorique, qui implique une attention particulière aux effets de l'agrégation de maille sur les moyennes arithmétiques et distributions statistiques, a été traitée dans le *data paper* publié dans la revue *Cybergéo* (Chapitre III).

Or, justement, les politiques publiques sont quasi systématiquement territorialisées en fonction de périmètres définis par la puissance publique elle-même. Du point de vue de la construction des données pour l'action publique, celle-ci préfère un carroyage continu, sans enclaves et sans recoupement, mais on peut souvent observer des discordances fortes entre ce que serait le périmètre adapté à l'action publique et la réalité de la mise en œuvre de cette dernière (Ribardière, 2005), impliquant potentiellement un effet de MAUP. C'est un des risques de biais de l'analyse proposée ici.

Les travaux en analyse spatiale ont fréquemment réfléchi à comment aborder les mailles et les maillages, tout en prenant en compte les biais méthodologiques comme l'effet de MAUP. Étudier une maille, c'est aussi étudier comment le maillage est construit, et en particulier si on a plutôt des entités homogènes, hétérogènes et quelles sont celles qui se rapprochent. De ce point de vue, une réflexion théorique insiste sur les échelles et indicateurs à prendre en compte (Pumain, Saint-Julien, 2010) et de nombreux travaux ont été menés, par exemple à l'échelle européenne (Grasland, 2004). Il s'agira donc d'utiliser ces méthodes d'analyse spatiale en les appliquant à la maille municipale, qui a ses propres spécificités.

Ainsi, l'étude des évolutions de la maille communale pose un certain nombre de problèmes méthodologiques, en particulier concernant les données.

4. La construction des données de recherche

4.1. Entrer dans le sujet par la porte des données

Malgré le côté un peu galvaudé de la formule, cette recherche a commencé par une rencontre, en grande partie liée au hasard. À vrai dire, je ne sais même plus quelles étaient les conditions précises de ce hasard. Des historiens parlent de la rencontre avec des archives, des anthropologues de la rencontre avec un terrain ; je suppose que c'est un peu le lot des apprentis géographes intéressés par les méthodes quantitatives que de rencontrer des fichiers « .xls ».

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	DepComN	NomCN	DepComA	NomCA	ChefLieu	ComDLG	Date1	Date2	Date3
2	01015	Arboys en Bugey	01015	Arbignieu	O	O	29/09/2015		24/12/2015
3	01015	Arboys en Bugey	01340	Saint-Bois	N	O			
4	01080	Champdor-Corcelles	01080	Champdor	O	O	27/11/2015		26/12/2015
5	01080	Champdor-Corcelles	01119	Corcelles	N	O			
6	01187	Haut Valromey	01187	Hotonnes	O	O	29/09/2015		24/12/2015
7	01187	Haut Valromey	01176	Grand-Abergement (Le)	N	O			
8	01187	Haut Valromey	01292	Petit-Abergement (Le)	N	O			
9	01187	Haut Valromey	01409	Songieu	N	O			
10	01204	Poizat-Lalleyriat (Le)	01204	Lalleyriat	O	O	15/09/2015		26/12/2015
11	01204	Poizat-Lalleyriat (Le)	01300	Poizat (Le)	N	O			
12	01286	Parves et Nattages	01286	Parves	O	O	24/12/2015		31/01/2016
13	01286	Parves et Nattages	01271	Nattages	N	O			
14	01338	Groslée-Saint-Benoit	01338	Saint-Benoît	O	O	30/12/2015		31/01/2016
15	01338	Groslée-Saint-Benoit	01182	Groslée	N	O			
16	01426	Val-Revermont	01426	Treffort-Cuisiat	O	O	04/12/2015		31/12/2015
17	01426	Val-Revermont	01312	Pressiat	N	O			
18	02053	Vallées en Champagne	02053	Baulne-en-Brie	O	O	23/11/2015		26/12/2015
19	02053	Vallées en Champagne	02161	Chapelle-Monthodon (La)	N	O			
20	02053	Vallées en Champagne	02669	Saint-Agnan	N	O			
21	02439	Septvallons (Les)	02439	Longueval-Barbonval	O	O	09/11/2015		24/12/2015
22	02439	Septvallons (Les)	02348	Glennes	N	O			
23	02439	Septvallons (Les)	02479	Merval	N	O			
24	02439	Septvallons (Les)	02597	Perles	N	O			
25	02439	Septvallons (Les)	02646	Révillon	N	O			
26	02439	Septvallons (Les)	02771	Vauxcéré	N	O			
27	02439	Septvallons (Les)	02811	Villers-en-Prayères	N	O			
28	02458	Dhuys et Morin-en-Brie	02458	Marchais-en-Brie	O	O	10/09/2015		26/12/2015
29	02458	Dhuys et Morin-en-Brie	02026	Artonges	N	O			
30	02458	Dhuys et Morin-en-Brie	02147	Celle-sous-Montmirail (La)	N	O			
31	02458	Dhuys et Morin-en-Brie	02325	Fontenelle-en-Brie	N	O			
32	03158	Haut-Bocage	03158	Maillet	O	O	17/12/2015		31/12/2015

Figure n°3 Les premières lignes du tableau « communes_nouvelles_2015.xls »

C'est donc par hasard, sans doute au détour d'un article d'actualité, que j'ai découvert le phénomène des communes nouvelles ; en quelques clics sur un moteur de recherche à six lettres, j'ai alors trouvé sur le site de l'INSEE la « table de passage » indiquant les références des communes ayant participé à la création d'une commune nouvelle au cours de l'année 2015 et jusqu'au 1er janvier 2016. C'était lors d'une des (trop rares) journées que je passais dans la salle 401a de l'Institut de Géographie à Paris, pour suivre les quelques cours du Master 2 Géoprisme auquel mon emploi du temps d'enseignant en lycée à Orléans me permettait d'assister en présentiel (qu'on n'appelait pas encore ainsi). Cette congruence des deux évènements (la découverte des fichiers et mon initiation à la pratique d'analyses quantitatives) m'a très rapidement conduit à vouloir exploiter ce document : à la fois pour lui-même, mais également comme premières expériences un peu autonomes de traitement statistique à l'aide d'un logiciel de programmation.

Il est toutefois partiel de mentionner comme un parfait hasard la rencontre avec le sujet des communes nouvelles. La question de l'organisation territoriale française a été un des points dont l'enseignement m'a le plus questionné et intéressé, en particulier à partir du moment où j'ai enseigné en Première STI2D (Sciences et Technologies de l'Industrie et du Développement Durable) avec les programmes de l'époque qui accordaient une place importante au maillage territorial, aux compétences des collectivités territoriales, à la décentralisation ainsi qu'à la déconcentration. Cet enseignement m'a beaucoup plu ; ce qui était une situation assez rare car de nombreux collègues se plaignaient de ce chapitre. Ces thèmes sont d'ailleurs aujourd'hui, et de manière très dommageable à mon sens, presque

absents des programmes scolaires (Bideau, 2021, 2023). Le chapitre avait pour moi l'attrait d'une réflexion à la fois très ancrée dans des terrains du quotidien mais faisant également intervenir des principes bien plus généraux et sources de débats (l'enseignement de la géographie a bien une vocation civique) comme ceux de subsidiarité, d'identité et d'économies d'échelle.

C'est ainsi que je suis entré dans un sujet encore peu étudié, les communes nouvelles, et que j'ai commencé à formaliser mes données de recherche.

4.2. Des principes directeurs : la reproductibilité et l'ouverture

L'étude des communes nouvelles s'est trouvée facilitée par une assez bonne disponibilité des données, à la fois sur l'identification des communes fusionnantes et concernant leurs caractéristiques sociales, démographiques, électorales etc. Il m'a paru important de poursuivre dans cette voie de la disponibilité.

Plus largement, cette thèse souhaite résolument s'inscrire dans une démarche d'ouverture et de reproductibilité, en lien avec les principes « FAIR » (*Findable – Accessible – Interoperable – Reusable* soit, en français, Facile à trouver – Accessible – Interopérable – Réutilisable) qui se généralisent aujourd'hui.

Il faut parler d'ouverture, d'abord, car j'en ai profité et je souhaite pouvoir modestement participer à cette dynamique. Depuis la « loi pour une République numérique » (7 octobre 2016), les données publiques sont ouvertes par défaut. C'est cela qui permet de trouver « sur étagères », c'est-à-dire sur les sites officiels et facilement accessibles, une grande partie des données produites récemment par les organismes publics. C'est grâce à l'accessibilité de données de l'INSEE, de l'IGN (Institut Géographique National) et de la DGCL (Délégation Générale aux Collectivités Locales) que j'ai pu mener une grande partie des études. Dans certains cas, il a été nécessaire de solliciter directement ces organismes pour des données plus anciennes (et donc antérieures à la loi de 2016), mais il a généralement été possible d'accéder aux données souhaitées. L'ouverture complète de ces données implique la possibilité de les obtenir, mais également que celles-ci soient lisibles (dans des formats accessibles) et que les méta-données soient correctement renseignées. Cela rend alors possible de multiples réflexions et travaux qui ne peuvent être que profitables pour la confrontation des points de vue. Un des objectifs de ce travail est de restituer le détail de la démarche et de rendre lisibles les données utilisées.

L'ouverture concerne les données, mais également d'autres outils fondamentaux de la recherche contemporaine. C'est ainsi le cas de langages, de logiciels et de formats de fichiers. Pour ne prendre qu'un exemple, la quasi totalité des analyses statistiques présentées ici[14] ont été réalisées avec le langage R[15]. Celui-ci est un langage libre, ouvert et autour duquel une importante communauté existe, permettant d'obtenir des conseils précieux, en particulier par le biais des nombreuses questions déjà posées sur différents forums.

Au-delà de l'ouverture, il me paraît primordial de rendre les analyses reproductibles. C'est un bon moyen pour que la recherche devienne cumulable, pour que le travail réalisé par les uns permette aux suivants d'aller plus loin. C'est tout l'enjeu de la construction d'une démarche scientifique la plus claire et ouverte possible, pour qu'il soit ainsi possible de réitérer ou d'aisément ajuster les paramètres d'un modèle. Ce sont Renaud Le Goix mais aussi Ronan Ysebaert (ingénieur d'études à l'UAR RIATE) qui m'ont initialement guidé et encouragé à m'inscrire dans cette logique. Cela m'a conduit à construire, patiemment, un code le plus propre et lisible possible[16]. Ce temps passé trouvera encore plus de sens si, sur un sujet plus ou moins proche, quelqu'un souhaite mener le même type d'analyses et peut, par les possibilités d'internet et de l'informatique, réutiliser tout ou partie du travail présenté ici. La reproductibilité aura également tout son sens si, grâce à elle, il est possible de pointer d'éventuelles erreurs méthodologiques ou de manipulation, malheureusement toujours possibles.

- **Des données à mettre en forme**

Lorsqu'il s'agit d'étudier les communes françaises, les données disponibles, par exemple via l'INSEE, sont nombreuses mais sont en général fournies en fonction d'une géographie administrative spécifique. Cette dernière ne correspond d'ailleurs pas toujours au millésime des données en question, qu'il s'agisse d'un délai de compilation des statistiques ou du fonctionnement du recensement en France (qui repose sur la compilation de données issues de plusieurs enquêtes annuelles). L'étude des regroupements en devient malaisée.

14 Le reste, des opérations basiques, a été fait à la calculatrice voire à la main.

15 Merci au CNRS/TGIR HUMA-NUM et au Centre de Calcul IN2P3 (Lyon) pour la fourniture des ressources informatiques et de traitement des données qui ont permis de faire avancer ce travail en me donnant accès à des outils de calcul bien plus puissants que mes ressources personnelles.

16 Sans doute paraîtra-t-il parfois brouillon ou inélégant aux habitués de la programmation, mais l'objectif a souvent été de faire quelque chose d'aisément compréhensible plutôt que de chercher l'efficacité dans des raccourcis parfois abscons pour les non-initiés.

Avec Ronan Ysebaert, nous avons donc réalisé un travail d'appariement pour obtenir une base de données avec pour objectif de permettre un travail d'analyse du phénomène de fusions en communes nouvelles. Cela a conduit à la publication d'un *data paper* qui présente les objectifs, les méthodes ainsi que le code utilisé pour réaliser cette base de données (Chapitre III).

La multiplicité des thématiques abordées et des ressources disponibles a nécessité la manipulation de données variées avec, chaque fois, des questions méthodologiques associées. Parfois, ce qui se traduit par une simple ligne dans un paragraphe de présentation des données a pu imposer de nombreuses heures de travail et lignes de code, comme par exemple lorsqu'il a fallu intégrer, pour les budgets communaux, les données des intercommunalités au prorata de la population (ce qui, au final, n'a eu d'ailleurs presque aucun impact sur les résultats). Là encore, l'utilisation du langage R plutôt que celle d''un tableur type Excel a été particulièrement intéressante puisque cela permettait de revenir, *a posteriori*, sur des traitements antérieurs, pour les réitérer ou les modifier légèrement, par exemple lorsqu'il a fallu observer la répartition des mêmes budgets, non plus au prorata de la population, mais en proportion de la superficie (ce qui n'a pas changé les résultats non plus !).

4.3. Deux terrains principaux

Parcourir un fichier statistique révèle parfois des surprises (qui peuvent se muer en francs amusements, par exemple lorsqu'il s'est agit de travailler sur certains néotoponymes[17]). Ainsi, alors que je n'en avais pas entendu parler avant ce fichier, j'ai eu l'étonnement de voir dans celui-ci (parmi quelques centaines de lignes) le nom de communes que je connaissais bien pour y avoir (ou à proximité) séjourné plusieurs fois. Ces lieux connus ont ainsi été des terrains privilégiés pour entrer en contact avec différents acteurs. Parmi eux, des élus ayant

17 Que les personnes concernées n'en prennent pas ombrage, mais il faut avouer quelques éclats de rire (sans doute facilités par le travail un peu fastidieux de comprendre le nom de chacune des – alors – 577 communes nouvelles). Par exemple, au moment de comprendre que Sexey-les-Bois et Velaine-en-Haye (Meurthe-et-Moselle) ont fusionné en Bois-de-Haye (ce qui veut dire ?). Ou lorsqu'on imagine les nombreuses tractations ayant conduit à ce que Brie, Oiron, Saint-Jouin-de-Marnes et Taizé-Maulais (Deux-Sèvres) créent la commune nouvelle de... « Plaine-et-Vallées ». Quand le nom d'une commune nouvelle est tellement descriptif qu'on dirait presque une carte, comme Rives-du-Loir-en-Anjou (issue de la fusion de Soucelles et Villevêque, dans le Maine-et-Loire). Quand il faut d'assez importantes recherches pour comprendre que le premier élément de la commune de Ô de Selle (Somme) fait référence à la présence de nombreuses sources (Ô = eau…). Quand, enfin, on arrive au presque célèbre Hypercourt (Somme également), mot-valise créé avec, disons-le, originalité, pour la fusion d'Hyencourt-le-Grand, Pertrain et Omiécourt, au 1er janvier 2017.

fait (ou non, d'ailleurs) le choix de la commune nouvelle mais aussi des habitants qui, à l'instar de M. Jourdain, vivaient parfois dans une commune nouvelle sans le savoir.

Ces deux terrains avaient l'avantage d'être dans des contextes assez différents : l'un en Savoie et l'autre en Normandie.

En Savoie, plusieurs communes nouvelles se sont créées sur le périmètre de la Communauté de communes des Versants d'Aime, reprenant les limites de l'ancien canton d'Aime. Les communes concernées étant d'un côté Aime, Granier et Montgirod (ayant créé la commune nouvelle d'Aime-la-Plagne), de l'autre Macôt-la-Plagne, Bellentre, La Côte-d'Aime et Valezan (commune nouvelle de La Plagne-Tarentaise). Les deux dernières communes de cette intercommunalité, Peisey-Nancroix et Landry, avaient l'intérêt pour moi d'avoir envisagé la fusion puis d'y avoir renoncé.

À la suite des entretiens avec presque la totalité des maires concernés (cf. Annexe n° 3 p. 382 pour la liste des entretiens menés dans le cadre de ce travail), j'ai également eu l'opportunité de solliciter des représentants de la préfecture de Savoie. Le maire, en tant que représentant d'une collectivité locale mais aussi agent de l'État déconcentré (sa fameuse « double casquette ») a, en effet, un lien privilégié avec le préfet. Certains préfets ont d'ailleurs pu avoir un rôle important dans l'évolution de la maille communale, qu'on remonte au début du XIX^{e} siècle (Tulard, 2002) ou à la très grande variabilité de l'application de la loi favorisant les fusions dites « Marcellin » dans les années 1970 (Tellier, 2017). La vision des communes nouvelles de la part d'acteurs au sein de la préfecture était donc particulièrement importante. Il m'a ainsi été possible d'échanger avec M. Lavault, directeur du service « Collectivités territoriales et Démocratie locale » à la préfecture de Savoie. En tant que représentant de l'action de l'État, il m'a permis de voir les créations de communes nouvelles sous un angle différent : non plus le rôle de ceux qui décident du regroupement, mais la position de ceux qui l'accompagnent et qui sont les interlocuteurs directs des communes fusionnantes. Plus tard, j'ai également pu échanger Mme Terpend, qui avait pris sa suite.

En Normandie, j'ai principalement enquêté dans les communes proches de la commune nouvelle de Passais Villages (Orne). Celle-ci s'est créée à partir des communes de Passais-la-Conception, L'Épinay-le-Comte et Saint-Siméon, appartenant toutes les trois à la Communauté de communes du Bocage de Passais (désormais fusionnée dans la Communauté de communes Andaine-Passais). Deux autres membres de cette intercommunalité, Saint-Roch-sur-Égrenne et Saint-Mars-d'Égrenne, étaient à ce moment-là en cours de réflexion sur la question des communes nouvelles, après avoir refusé de rejoindre Passais Villages.

Enfin, les collectivités territoriales ont de plus en plus fréquemment eu recours à des prestataires extérieurs, comme des agences ou des cabinets de conseil. Par exemple, il existait en Savoie une structure particulière : l'ASADAC (Agence Savoyarde d'Aménagement, de Développement et d'Aide aux Collectivités, intégrée désormais à Agate - AGence Alpine des TErritoires). Celle-ci avait été créée sous forme d'association en 1976, avec un rôle proche des actuelles agences techniques départementales. J'ai pu échanger avec son directeur, Emmanuel Petit, pour avoir, là encore, une vision différente des fusions de la part de cet acteur se présentant comme un soutien pour les élus et une aide dans la prise de décisions. J'ai également pu échanger avec Alice Pfeiffer, fondatrice et gérante d'une société nommée « Le Facteur Urbain » qui accompagne les collectivités dans leurs projets et avait été sollicitée par des communes nouvelles, *a posteriori*, pour favoriser la mobilisation autour d'un projet de territoire parfois à définir.

Les échanges et entretiens se sont déroulés autour de trames semi-directives (Encadré n°1) en présentiel ou à distance (par téléphone ou visio-conférence). Cela me permettait d'aborder l'ensemble des thématiques m'intéressant tout en privilégiant la parole de mes interlocuteurs, y compris l'ordre dans lequel ils préféraient évoquer les différents sujets.

Encadré n°1 Les grandes thématiques abordées lors des échanges autour des communes nouvelles[18]

1. Les motivations. Quelles raisons pour la fusion ?
2. Ces raisons se sont-elles trouvées validées ?
3. Les difficultés :
   - Quelles difficultés prévues ont été rencontrées ?
   - Quelles difficultés non prévues ont été rencontrées ?
4. Transformations : Quels changements la commune nouvelle a-t-elle impliqués ? En particulier concernant :
   - les rapports entre les élus ;
   - la vie quotidienne des habitants ;
   - les services rendus aux habitants ;
   - la manière dont fonctionne le territoire ;
   - les cadres réglementaires ;
   - les enjeux fiscaux et budgétaires ;
   - les équipements et projets rendus possibles, prévus ou non.
5. Oppositions :
   - De la part des habitants ?
   - De la part de certains élus ?

18 Cette trame a été adaptée à chaque fois, particulièrement lorsque la personne n'était pas maire.

Une première série d'entretiens a été réalisée en 2016-2017 et une seconde en 2022-2023. Cela a permis d'aborder la question de la fusion à des moments différents de sa réalisation.

- **Des analyses statistiques aux analyses spatiales : présentation générale**

Étudier les caractéristiques sociales, économiques, politiques et même fiscales des communes fusionnantes et des communes nouvelles présente un intérêt certain mais qu'il faut parfois réaffirmer. En particulier car, pour certains, les communes nouvelles seraient avant tout une question de « rencontres » entre élus, de « projets de territoires », de relations anciennes et patiemment construites entre les collectivités dans des contextes très spécifiques ; elles seraient donc rétives à l'analyse statistique. Mais pour comprendre les ressorts d'une politique publique comme celle des communes nouvelles, il est nécessaire d'établir le profil des territoires (qu'il s'agisse des collectivités qui se rejoignent ou de l'ensemble ainsi créé), sur l'ensemble du territoire. Pour cela, les outils d'analyses statistiques sont particulièrement puissants. Ce sont eux qui permettent de définir des types de communes fusionnantes à partir de leurs caractéristiques socio-économiques (Chapitre V), ce sont eux qui permettent de déterminer si certaines variables fiscales sont statistiquement liées à la probabilité ou non de fusionner (Chapitre VII, section 4.1), ce sont eux également qui permettent de confronter à la réalité des fusions opérées un discours comme celui de la mise en cohérence vis-à-vis des « territoires vécus » (Chapitre IV), ce sont eux, enfin, qui permettent de mettre le doigt sur les conséquences fiscales et budgétaires des fusions (Chapitre VII, section 4.2).

Ces méthodes présentent également l'intérêt de pouvoir être couplées aux approches proposées par l'analyse spatiale : Quelle place les communes nouvelles occupent-elles dans leur environnement ? Sont-elles différentes de leurs voisines ? Sont-elles des îlots spécifiques ou au contraire des communes « comme les autres » mais qui choisiraient de prendre le chemin particulier de la fusion ? Il s'agit alors d'observer les clusters et comment ils recoupent ou non les limites des communes nouvelles. Cela permet, enfin, de montrer comment les communes nouvelles se positionnent au sein des flux de navetteurs : qu'elles se constituent à partir de pôles secondaires qui cherchent donc à gagner en importance (Chapitre V).

Les modèles statistiques et l'analyse spatiale conduisent à chercher des déterminants statistiques (socio-économiques ou autres) permettant d'expliquer l'existence de fusions, toutes choses étant égales par ailleurs. Elles gomment alors une partie des déterminants non visibles dans les statistiques, comme la dépendance au sentier, les relations interpersonnelles entre les acteurs etc. Concernant les communes nouvelles, les trajectoires locales (le fait que

certaines communes fusionnent et d'autres non) échappent parfois à la logique qui est celle recherchée par les appariements des typologies et les analyses multivariées : dans plusieurs cas (mais pas tous), l'analyse ne permet pas de faire ressortir un profil particulier pour les communes fusionnantes. Mais, et c'est là un point important, le fait d'aboutir à une absence de relation ou à l'impossibilité d'établir une telle équation est tout autant une forme de réussite. Les « résultats négatifs » sont des résultats et sont pleinement légitimes, voire méritent d'être au cœur d'une démarche scientifique. Observer, par exemple (*addendum* du Chapitre IV, p. 140), que les communes fusionnantes ne se distinguent pas des autres communes si on observe la superficie mérite d'être présenté comme un résultat tout autant valable que si une relation avait été montrée. Surtout quand cela permet de battre en brèche des idées reçues (non, ce ne sont pas les toutes petites communes qui fusionnent). À plusieurs reprises, des résultats négatifs (des absences de relations, des impasses méthodologiques ou analytiques, à ce stade en tout cas) seront présentées.

À chaque angle d'approche des communes nouvelles, des méthodes statistiques spécifiques ont été mises en œuvre.[19] Les premières analyses ont eu pour but d'observer le groupe des communes nouvelles et de le comparer au groupe des autres communes françaises (Chapitre IV) ; pour cela, des méthodes univariées, éventuellement basées sur des tests de Chi² permettant d'envisager la dépendance de certaines variables, ont été nécessaires et suffisantes. Lorsqu'il est apparu que les communes fusionnantes n'avaient, en moyenne, pas un profil très spécifique, il a fallu traiter la question de possibles sous-groupes à l'intérieur de cet ensemble peu distinct des autres communes française (Chapitre V). Pour une typologie des communes fusionnantes en fonction de caractéristiques socio-économiques (Chapitre V p. 155), c'est la méthode de regroupement de population par Classifications Ascendantes Hiérarchiques (CAH) qui a été utilisée. Mais se posait également la question des communes fusionnantes et nouvelles par rapport aux autres communes, dans une logique de hiérarchie urbaine ou tout au moins de relations et de flux (Chapitre V p. 162) ; en partant des mobilités des individus, ce sont les théories des réseaux qui ont été mobilisées. Pour l'étude des néotoponymes (Chapitre VI), l'analyse de la typologie n'a pas nécessité beaucoup plus que des méthodes univariées assez usuelles (mais a demandé plus de réflexion sur la construction de la typologie en elle-même). En revanche, devant l'importance, dans la littérature, des questions budgétaires, il paraissait nécessaire d'observer si certaines de ces variables avaient une dimension explicative, voire prédictive, d'une situation de fusion ; pour proposer des

19 Seules les grandes lignes des méthodes mises en œuvre sont présentées ici. Les choix méthodologiques sont développés dans chaque article ou chapitre inédit.

réponses sur ces questions budgétaires (Chapitre VII), l'utilisation de méthodes de régression logistique (logit) a été choisie. Pour traiter des données électorales (Chapitre VIII), les méthodes de CAH et de modèle logit ont encore été utilisées, en particulier du fait de leur robustesse pour des analyses faisant intervenir de nombreuses variables. Le traitement de données démographiques sur le temps long (Chapitre IX, section 3) a été permis, surtout, par des représentations graphiques univariées, alors que la caractérisation des espaces en fonction de l'évolution du nombre de communes (Chapitre IX, section 2) a été rendue possible par une CAH. Le Chapitre X propose une forme de synthèse, là encore à partir d'une régression logistique, mais également en utilisant la mesure de distances statistiques, permettant de caractériser les différences entre les communes concernant certaines variables.

Après avoir présenté le cadre dans lequel s'inscrit cette thèse et ses méthodes principales, le chapitre suivant sera l'occasion de faire un panorama de la littérature existant sur le sujet des communes nouvelles et de clarifier les enjeux politiques autour des évolutions du statut.

Chapitre II
La question communale : des débats sur les statuts et les échelles

Les communes nouvelles sont peu étudiées par les géographes, mais elles font l'objet d'une production non négligeable dans d'autres disciplines ou avec d'autres statuts que celui de texte universitaire. La première section de ce Chapitre II concerne justement cette production. L'occasion a été la parution de deux rapports sur les communes nouvelles, qu'il est intéressant de comparer. Il s'agit d'un article qui sera très prochainement publié dans la *Revue Française d'Administration Publique* (*RFAP*) (Bideau, 2024a).

Le statut de communes nouvelles, créé en 2010 et au cœur de ces rapports, a été revu à plusieurs reprises. La seconde section de ce chapitre est un texte publié à la suite d'une modification substantielle du statut, par la loi du 1er août 2019 « visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires » (Bideau, 2020). Il permet de faire le point sur les évolutions induites par cette loi tout en positionnant l'objet des communes nouvelles dans le paysage politique parlementaire de l'époque.

1. Les communes nouvelles : Une politique publique en débat

Référence : Bideau Gabriel, à paraître en 2024, « Les communes nouvelles : une politique publique en débat. Lecture critique du rapport de l'IGA et du *Panorama des communes nouvelles* (V. Aubelle – AMF) », *Revue Française d'Administration Publique*, septembre 2024, Varia du n°185.[20]

20 La reproduction, dans cette thèse, des articles déjà publiés, a été aimablement autorisée par les revues en question, merci à elles. Pour faciliter la lecture, les localisations des notes et bibliographies seront indiquées en début d'article lorsqu'il y a lieu. Pour cet article, les notes sont en bas de page et la bibliographie se trouve p. 65.

LE POINT SUR…

Les communes nouvelles : une politique publique en débat

Lecture critique du rapport de l'IGA et du *Panorama des communes nouvelles*

Gabriel BIDEAU
Doctorant en géographie, UMR Géographie-cités, Université Paris Cité
Agrégé de géographie, enseignant au lycée Benjamin-Franklin, Orléans

Résumé
En septembre 2022, deux documents dressant un état des lieux des communes nouvelles ont été publiés : un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le deuxième volume du *Panorama des communes nouvelles*, publié par Vincent Aubelle, en partenariat avec l'AMF. Cette double publication donne l'occasion d'une revue de la littérature traitant des communes nouvelles. Cela conduit à s'interroger sur la place de la littérature dite « grise » et de la littérature académique, de leurs rapports et des conséquences que cela peut avoir dans la conduite des politiques publiques. Une lecture parallèle des deux rapports permet d'insister sur les points de convergence mais aussi de divergence qui existent.

Mots-clés
Commune nouvelle, IGA, administration centrale, AMF, maire, collectivité territoriale

Abstract
— Overview about French new municipalities — *This note discusses the release of two new reports on new municipalities ("communes nouvelles") in France, published in September 2022. One is a central administration report (Inspection Générale de l'Administration) and another is an overview Panorama des communes nouvelles vol. 2, published by Vincent Aubelle, for the French Mayor Association (AMF). The comparison of both publications provides an opportunity to review the existing literature on new communes, and to consider how reports, the "grey" literature and the academic literature, contribute to bring new perspectives and discuss local public policies.*

Keywords
New municipality, central administration, mayor, local authority

Revue française d'administration publique n° 185, 2024, p. 237-258

En septembre 2022, deux documents font un état des lieux des communes nouvelles. Le premier est un rapport de l'IGA (Inspection générale de l'administration), daté de juillet 2022 mais mis en ligne sur le site de l'institution le 21 septembre 2022 (Acar *et al.*, 2022). Le second est le deuxième volume du *Panorama des communes nouvelles* et a été publié par Vincent Aubelle en partenariat avec l'AMF (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité) (Aubelle, 2022). Il a été présenté publiquement le 28 septembre 2022 et mis en ligne dans la foulée, le premier tome ayant été publié en 2017 [1].

La publication de ces deux rapports illustre un certain degré de distance, voire de méfiance, entre l'administration que représente l'IGA et les élus locaux (dont V. Aubelle se fait l'écho). Ainsi, David Lisnard, président de l'Association des maires de France, lors des 7es rencontres de l'AMF sur les communes nouvelles [2], déclare : « Quels que soient les rapports, y compris de l'IGA, nous devons absolument nous opposer à une bureaucratisation de la commune nouvelle. Le Léviathan de l'État, des inspections, de ceux qui croient savoir à la place de ceux qui pratiquent, ne doit pas se traduire par une bureaucratisation, une schématisation, la création de comités *ad hoc* obligatoires, de machins, de machins et de machins qui nous consomment du temps, de l'énergie et qui nous éloignent des résultats concrets. Donc nous lirons avec attention tous les rapports qui nous seront fournis mais nous garderons notre souveraineté, notre indépendance et notre liberté d'action pour que les communes nouvelles ne deviennent pas un bidule de plus inutile dans le fonctionnement juridico-administratif français. »

Cette méfiance, voire cet antagonisme, est affichée d'une telle manière qu'on aurait pu supposer que les perspectives envisagées par les deux documents soient, sur le fond, divergentes. Or, l'analyse de ces deux textes montre, au contraire, qu'il n'y a pas d'opposition systématique et que, si des désaccords et divergences persistent, les proximités sur l'interprétation des politiques publiques sont importantes. Cette contribution ne vise pas à décrire une nouvelle fois les communes nouvelles (*cf.* encadré pour une présentation succincte), mais propose une lecture parallèle et croisée des deux rapports, permettant de mettre en perspective ces communes nouvelles dont l'essor se poursuit depuis 2012 (graphique n° 1).

Ces deux rapports sont à analyser au regard de travaux de recherche appliquée, de publications académiques et de la littérature grise. Cela révèle les similarités entre ces deux travaux, qui ont été menés en parallèle. Il est également possible d'insister sur les divergences d'interprétation, voire les oppositions, entre les deux textes. Cette comparaison et cette confrontation à la littérature académique permet, enfin, de brosser quelques perspectives pour le développement des communes nouvelles.

---

[1] L'auteur de ces lignes a été interrogé par la mission de l'IGA et a été invité à rédiger une mise au point sur certains aspects des communes nouvelles, note qui a été intégrée en annexe au rapport (Aubelle, 2017, 2022 ; Bideau, 2022). Merci également à V. Aubelle pour l'entretien qui a permis d'échanger sur ces sujets, à la suite de la publication de son *Panorama*.

[2] Manifestation organisée au Sénat, captation vidéo disponible ici : https://videos.senat.fr/video.3001291_6333ed1c62b74.collectivites-territoriales--communes-nouvelles C'est lors de cette manifestation que le rapport de V. Aubelle fut présenté.

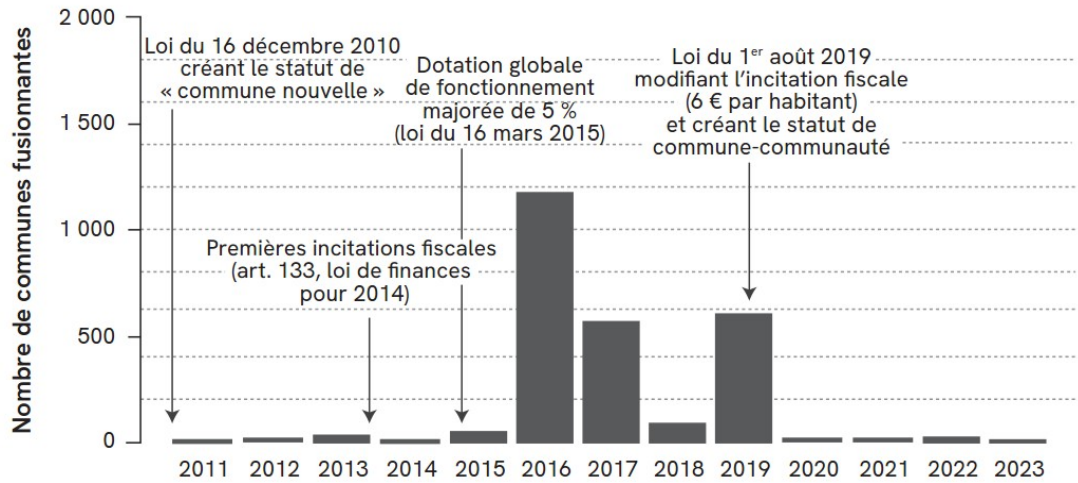
Les communes nouvelles

Le statut de commune nouvelle est créé en 2010 par la loi dite « RCT » (réforme des collectivités territoriales). Il faut attendre 2012 pour que la première commune nouvelle soit créée et 2015 pour qu'on dépasse la vingtaine de communes nouvelles. Depuis, quelque 2 500 communes se sont regroupées dans un peu moins de 800 communes nouvelles, dans un mouvement assez rythmé dans les années 2015-2018, bien moins fort aujourd'hui. Cette période est l'une des plus intenses concernant la réduction du nombre de communes (en particulier depuis la fin du XIXe siècle), même si les communes nouvelles ne représentent aujourd'hui que 2,3 % des communes métropolitaines et qu'il n'y a pas de communes nouvelles en outre-mer.

Les communes nouvelles sont, théoriquement, des communes comme les autres du point de vue de leur statut. La principale particularité est la possibilité de conserver les périmètres des anciennes communes sous le nom de « communes déléguées ». Celles-ci ne sont alors plus des collectivités territoriales, mais elles gardent une réalité au moins dans le domaine du symbolique (dénomination qui peut persister, par exemple dans l'état civil).

Plusieurs incitations fiscales ont été mises en œuvre à partir de 2015, visant en particulier les communes nouvelles entre 1 000 et 10 000 habitants, et portant d'abord principalement sur la DGF (dotation globale de fonctionnement) puis calculée sous forme d'une « dotation d'amorçage » allant de 6 à 10 € par habitant.

Graphique 1. Nombre de communes fusionnantes en fonction de l'année d'effectivité



Les communes nouvelles en France : un état de la question

La question des communes nouvelles a déjà fait l'objet de quelques publications scientifiques, mais sans que celles-ci approfondissent l'ensemble des dimensions de ce phénomène.

Les travaux académiques qui décrivent les communes nouvelles se positionnent pour certains du point de vue du droit, pour en montrer les spécificités (Lenfant, 2018), parfois en

replaçant ce mouvement dans des cadres anciens (Kada, 2017) ou européens (Pasquier, 2017). Il s'agit de montrer que les communes nouvelles sont un statut qui apporte un certain nombre d'éléments nouveaux et originaux (comme la très grande importance accordée à l'initiative des conseils municipaux, la création des communes déléguées ou l'absence de processus prévu de défusion) bien que reprenant une dynamique qui se retrouve dans d'autres espaces ou qui a déjà été impulsée à d'autres époques (Tellier, 2017). De fait, les débats autour des communes nouvelles ont été analysés du point de vue de l'évolution des positions des acteurs concernant les fusions (Frinault, 2017), ou pour décrire le débat à un instant donné, par exemple au moment du vote d'une nouvelle loi (Bideau, 2020). Les jeux d'acteurs ont également été au cœur de quelques travaux, par exemple en présentant des situations spécifiques (Fabry, 2022 ; Leblong-Masclet *et al.*, 2017).

Certains auteurs se sont davantage attardés sur la dimension géographique. Dans certains cas, cela a permis de situer les communes nouvelles dans l'organisation territoriale française (Bideau, 2019) pour montrer que les communes nouvelles sont une poursuite de l'intercommunalité mais également un changement dans la manière de considérer la strate municipale. D'autres travaux ont étudié un territoire particulier, principalement dans le Maine-et-Loire, département touché par de nombreuses fusions. Ainsi, dans les Mauges, les communes nouvelles impliquent des recompositions dans la géopolitique locale tout comme dans la perception des identités, ce qui peut être étudié au prisme des jeux d'acteurs (Ohoussa, Margetic, 2020 ; Ohoussa, 2022). À Longuenée-en-Anjou (au nord-ouest d'Angers), c'est la territorialisation en cours mais incomplète qui est montrée, dans le cadre de communes ayant des habitudes anciennes de coopération (Morel-Brochet, 2023 ; Morel-Brochet *et al.*, 2023). Ces entités ont également été décrites par rapport aux profils socio-économiques des autres communes françaises (Bideau, Ysebaert, 2022).

Enfin, quelques études assez synthétiques ont pu proposer une description des communes nouvelles au début de la dynamique (Mainguené *et al.*, 2017 ; Plantevignes, Sebbane, 2016), pour en faire un premier bilan (DGCL, 2019) ou sur un aspect particulier, comme la dimension budgétaire (Leforestier, Niel, 2020). Insistant sur des dimensions variées du phénomène des communes nouvelles, les publications académiques se complètent sans que des controverses importantes se fassent jour, les constats étant souvent globalement partagés.

Hors du champ académique, les travaux de praticiens à destination des collectivités (Aubelle, 2016 ; Verpeaux, Pecheul, 2016) portent sur une approche juridique et réglementaire. Il s'agit souvent de présenter l'état de la législation concernant les communes nouvelles. Ces ouvrages donnent ainsi des détails pratiques et concrets sur les évolutions fiscales, les démarches à réaliser, les implications pour la composition du conseil municipal, etc. Ils se positionnent même parfois comme des guides à destination de ceux souhaitant créer une commune nouvelle (voir, par exemple, la partie « La commune nouvelle en pratique » dans Aubelle, 2016).

Les communes nouvelles sont également présentes dans ce qui est appelé littérature « grise », désignant des productions par des acteurs divers hors des circuits de l'édition commerciale. L'AMF fait partie des producteurs importants de ce type de textes concernant les communes nouvelles avec, par exemple, des résultats de sondages (Bernot, 2018) ou des documents formulant des conseils vis-à-vis des élus (AMF, 2021).

Toujours dans cette littérature « grise », de nombreux rapports ont porté, totalement ou partiellement, sur la question des communes nouvelles. Certains ont été réalisés par des parlementaires, qu'il s'agisse de faire le bilan ou de prévoir les évolutions du statut de communes nouvelles (Gatel, Kerrouche, 2023 ; Manable, Gatel, 2016). D'autres ont été réalisés sous l'angle des comptes publics (par exemple Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, 2022, 2023).

Enfin, il ne faut pas négliger l'ensemble de la production éditoriale dans la presse, en particulier la presse régionale. Ainsi, au-delà de quelques articles portant sur le phénomène des communes nouvelles d'une manière générale, bon nombre d'entre eux sont consacrés à des sujets et communes spécifiques, en évoquant les projets, les avancées de telles ou telles municipalités, la tenue ou la tonalité d'une réunion publique, le résultat de sondages ou d'élections [3].

Il est alors frappant de constater à quel point ces différentes publications se positionnent selon des angles assez différents, en dialoguant peu.

Ainsi, certains ouvrages se positionnent de manière extrêmement critique vis-à-vis des communes nouvelles en particulier et des réformes territoriales en général. On peut citer deux ouvrages du journaliste Frédéric Ville (2017, 2023). Ceux-ci ont le mérite de poser très franchement la question de la pertinence de certaines réformes, de l'ampleur de celles-ci et de leurs conséquences, mais en ne citant presque pas la littérature scientifique sur le sujet, ce qui empêche évidemment de capitaliser sur les avancées des chercheurs. Ainsi, aucune des références académiques présentées dans l'état de la question ci-dessus n'est citée dans le dernier ouvrage (Ville, 2023), alors que la bibliographie se présente comme une « bibliographie générale sur la géographie des territoires en France : communes, intercommunalités, communes nouvelles, grandes régions, répartition des compétences, bouleversement des finances locales… » Cette étanchéité se retrouve dans la très faible reprise, dans la littérature « grise » (qu'il s'agisse des rapports parlementaires ou des documents de l'AMF), des références et apports de la littérature académique, montrant le peu d'ouverture de l'administration sur les travaux de recherche. Qu'il s'agisse de questionner la nouveauté toute relative du statut de commune nouvelle, de comparer les discours politiques aux réalités statistiques ou de remettre en perspective l'évolution des communes nouvelles dans un contexte européen, ces points sont abordés par la recherche sans que cela percole au niveau administratif et politique.

Par exemple, de nombreux élus locaux promouvant un regroupement (ou les acteurs encourageant ces fusions) argumentent souvent sur la mise en adéquation des périmètres institutionnels locaux avec les territoires vécus. Or, il a été démontré que la polarisation des territoires des communes nouvelles se fait avant tout autour de périmètres institutionnels (les intercommunalités particulièrement) et non à travers les territoires vécus repérés par des bassins de vie (Bideau, 2019) ou des navettes (Bideau, Ysebaert, 2022).

---

[3] Voir, par exemple, outre la série d'articles publiée par le *Courrier de l'Ouest* en mai 2023, des articles :
- faisant le bilan de fusions : voir Genest, Célia (2023), « Communes nouvelles : un "mariage" que les maires ne regrettent pas », Le Maine Libre, 7 janvier 2023.
- présentant des projets : voir Grisot, Paul (2023), « La Chapelle-Janson et Fleurigné veulent former une commune nouvelle », Ouest-France.fr, 19 février 2023.
- ou insistant sur les tensions : voir Chastenet, Catherine (2022), « Fusion avec Saint-Gervais : habitants de Leigné-sur-Usseau remontés », lanouvellerepublique.fr, 29 septembre 2022.

Au-delà de ce dialogue parfois faible entre les différents types de littérature, il peut y avoir des oppositions affirmées (comme dans la citation de D. Lisnard présentée en introduction) entre ceux qui mèneraient, localement, concrètement, les communes nouvelles et un État qui serait uniquement dans une logique comptable, guidé par des objectifs de standardisation et de rentabilité. C'est cette opposition que la comparaison des deux rapports permet d'aborder.

Deux rapports à confronter ?

Des auteurs aux profils et situations différents

Le rapport édité par l'AMF a été réalisé par Vincent Aubelle. Ce dernier était[4] professeur associé des universités, docteur en droit public et psychanalyste. Au-delà des ouvrages et rapports, principalement à destination des élus, il avait une activité importante de conseil auprès de l'AMF en général et des élus locaux en particulier, qu'il s'agisse d'expertise en droit public sur la création de communes nouvelles ou de réflexion plus générale sur d'éventuelles évolutions législatives (par exemple en participant à la rédaction d'amendements ou articles déposés par les parlementaires). L'AMF elle-même fait partie de ces associations d'élus constituant un espace de dialogue entre les élus, mais ayant également un rôle d'influence, voire de lobbying, vis-à-vis des parlementaires et du Gouvernement, entre autres car elles disposent « de ressources institutionnelles très importantes » (Le Lidec, 2020, 54). De ce point de vue, il a été montré que « Schématiquement, on peut dire que la majeure partie des réformes institutionnelles adoptées reflète les préférences collectives des élus locaux. » (Le Lidec, 2008, 274).

Le rapport de l'IGA a été rédigé par deux inspecteurs généraux (Bruno Acar et Patrick Reix) et une chargée de mission (Virginie Giudici). Les deux inspecteurs généraux ont eu de multiples expériences au sein de différentes institutions publiques, mais particulièrement les collectivités (respectivement le département du Finistère et les conseils régionaux en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur pour B. Acar ; les départements du Nord, de la Loire-Atlantique, la Haute-Vienne ou les collectivités d'Aix-en-Provence pour P. Reix). Ils connaissent donc bien le fonctionnement des collectivités mais ont peut-être moins été confrontés aux problématiques spécifiques des élus municipaux.

Il ne faut pas considérer que les rapports ont été écrits dans des sphères étanches l'une à l'autre. Ainsi, des membres et collaborateurs de l'AMF (dont V. Aubelle) ont été auditionnés pour la rédaction du rapport de l'IGA, tout comme la publication de V. Aubelle s'appuie sur des statistiques publiques réalisées en partie par les services du ministère de l'Intérieur, dont dépend l'IGA. Il paraît plus adapté de penser leurs interactions dans une logique d'influence et de lobbying, conduisant à des constats similaires, mais aussi des recommandations parfois divergentes.

[4] Vincent Aubelle est mort brutalement durant l'été 2023.

Des constats assez similaires

Les deux rapports comportent des éléments de contextualisation et de description du phénomène des communes nouvelles. Il s'agit, surtout, de la première partie du *Panorama des communes nouvelles* (p. 12-17) et des éléments à partir de la page 25 du rapport de l'IGA, suivant une contextualisation concernant l'environnement européen, juridique et historique (p. 15 *sq.*). Cette similarité des constats est peu surprenante puisque l'IGA comme V. Aubelle s'appuient presque exclusivement sur des données de la statistique publique (Insee – Institut national de la statistique et des études économiques –, DGCL – Direction générale des collectivités locales – entre autres). Ces données, robustes, ne prêtent généralement pas à confusion puisque la statistique, ici, dans le prolongement de son étymologie [5], sert à administrer l'État et pas seulement à décrire des phénomènes sociaux. De plus, V. Aubelle fait partie des universitaires qui ont été rencontrés par la mission menée par l'IGA ; on peut donc supposer qu'un échange de points de vue a pu avoir lieu.

En revanche, le choix de vocabulaire conduit à donner aux textes des tonalités bien différentes. Par exemple, l'IGA préfère insister sur le fait que « la commune nouvelle peine à s'installer dans le paysage institutionnel » (p. 23) alors que V. Aubelle pointe que la commune nouvelle est depuis 2010 « sortie de la confidentialité » (p. 17). Pour lui, les communes nouvelles permettent de porter des « projets novateurs », fondés sur « la confiance » (p. 41), et il parle de « la richesse du cadre de la commune nouvelle » (p. 98). Au contraire, l'IGA a une tonalité plus sombre en affirmant par exemple que « Certaines communes nouvelles ne sont pas en capacité de porter un projet de territoire » (p. 45) ; le titre du rapport lui-même est assez sévère en parlant d'un « bilan décevant » et de « perspectives incertaines ».

Des visées plus ou moins explicatives (et plus ou moins convaincantes)

En lien avec la description du phénomène des communes nouvelles, les auteurs s'interrogent sur l'interprétation à lui donner. Ce sont alors différents indicateurs et cadres de réflexion qui sont mobilisés pour expliquer les fusions ou, à tout le moins, les inscrire dans une dynamique plus ancienne.

Une unanimité sur l'importance de l'intercommunalité

Dans les deux documents, la commune nouvelle est perçue comme la poursuite d'une mise en commun liée aux EPCI (établissements publics de coopération intercommunale), en particulier à fiscalité propre. Pour l'IGA, « La dynamique des communes nouvelles est, en fait, sur la quasi-totalité des territoires très liée au rythme et aux modalités de recomposition de l'intercommunalité et du redécoupage des cantons. » (p. 34) ; pour V. Aubelle, « l'intercommunalité est l'un des fondements des réflexions sous-jacentes aux communes nouvelles » (p. 25) et « Il existe une symétrie entre le développement des EPCI à FP [fiscalité propre] au cours de la période 1992-1995 avec celui des communes nouvelles depuis 2010. » (p. 41).

---

[5] « Empr. à l'all. *Statistik*, forgé par l'économiste all. G. Achenwall (1719-1772), qui l'a dér. de l'ital. *statista* "homme d'État", la statistique représentant pour lui l'ensemble des connaissances que doit posséder un homme d'État (*Brockhaus Enzykl.*) », https://www.cnrtl.fr/etymologie/statistique

Il y a néanmoins des divergences, parfois assez vivement évoquées, sur des facteurs perçus comme explicatifs, au premier rang desquels les dotations. Ainsi, l'IGA considère que la dynamique qui s'amorce en 2015 « est largement le résultat de son accompagnement budgétaire et financier. » (p. 18). *A contrario*, V. Aubelle considère que « L'objectif de création des communes nouvelles n'a pas été, à rebours d'autres constructions, de maximiser les dotations de l'État. » en étant même parfois assez incisif, sans préciser à qui il s'adresse : « Si certains se sont plu à résumer la maximisation des dotations de l'État pour expliquer la création des communes nouvelles, relevons que celles-ci peuvent tout au plus être qualifiées de catalyseur. » (p. 25). Il faut insister sur cette opposition de perspective : pour certains, les communes nouvelles se sont créées pour des raisons avant tout financières, en lien avec un effet d'aubaine. Pour d'autres, cette question a été tout à fait secondaire, une forme de « cerise sur le gâteau ». La multiplicité des situations de fusion laisse à penser qu'à chaque fusion correspond un positionnement entre ces deux extrêmes, mais cela ne gomme en rien le fait que ce point est un enjeu de débat.

Des propos contradictoires : la question du coefficient d'intégration fiscale (CIF)

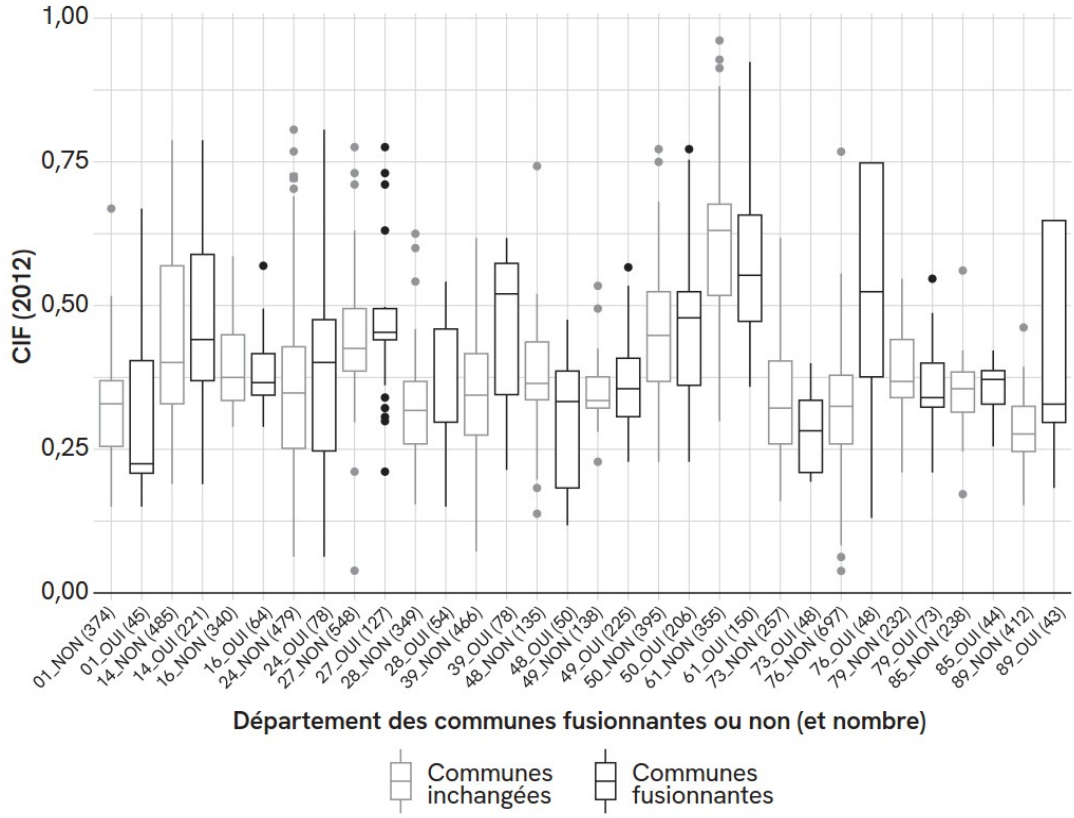
Le coefficient d'intégration fiscale est un indicateur présenté comme comportant une dimension explicative dans les deux documents mais en arrivant, de manière assez surprenante, à des conclusions radicalement opposées. Pour rappel, « Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. »[6]. Ce CIF fait l'objet d'une forte incitation de la part de l'État : « Le principe est simple : plus les communes auront transféré de pouvoir fiscal au groupement, plus on supposera qu'elles lui auront également transféré des compétences. Dès lors, plus les communes auront "joué le jeu" de l'intercommunalité, plus la DGF sera valorisée. » (*Ibid.*)

L'IGA considère que plus le CIF est élevé, moins les communes ont tendance à fusionner : « Là où [le taux d'intégration fiscale] est important, les communes ne ressentent pas le besoin de se regrouper pour atteindre un seuil minimal, voire sont particulièrement réticentes à toute perspective de rapprochement qui remettrait en cause le peu d'autonomie qu'il leur reste. » (p. 35). Au contraire, V. Aubelle pointe une relation qui serait l'inverse : « il existe une corrélation assez étroite entre l'importance de celui-ci [le CIF] et l'essor des communes nouvelles. (p. 27) ». D'après les données communiquées par la DGCL[7], il apparaît effectivement que les CIF sont, en moyenne, davantage élevés dans les intercommunalités auxquelles appartiennent les communes ayant choisi de fusionner. Cela se retrouve dans une très grande partie des départements (graphique n° 2, regroupant les seize premiers départements en termes de communes nouvelles créées). En revanche, la différence n'est pas extrêmement forte et plusieurs départements connaissent des situations inverses, comme la Savoie ou la Lozère. Cela peut expliquer la différence d'interprétation entre l'IGA et V. Aubelle et mériterait un traitement plus approfondi de cette question du CIF.

[6] Source : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dgf-des-epci

[7] Nous remercions M. Méo, de la DGCL, de nous les avoir transmises.

Graphique 2. CIF des communes, fusionnantes ou non, par département



Le piège de l'« erreur écologique» pas complètement évité

Un piège méthodologique paraît être trop fréquemment subi ou passé sous silence lors de l'étude des communes nouvelles. Parfois appelé « erreur écologique », il s'agit de considérer que des corrélations entre plusieurs indicateurs concernant une étendue impliquent que ces corrélations soient pertinentes à l'échelle des individus (Robinson, 1950). Concernant les communes nouvelles, le danger serait de penser que les caractéristiques de certains départements (les données agrégées, donc) seraient les caractéristiques de ces communes nouvelles (qu'on considère ici comme des individus au sens statistique). L'existence du piège ne signifie pas que la corrélation n'existe pas mais simplement que le traitement des données agrégées ne permet pas d'inférer les corrélations à l'échelle des individus.

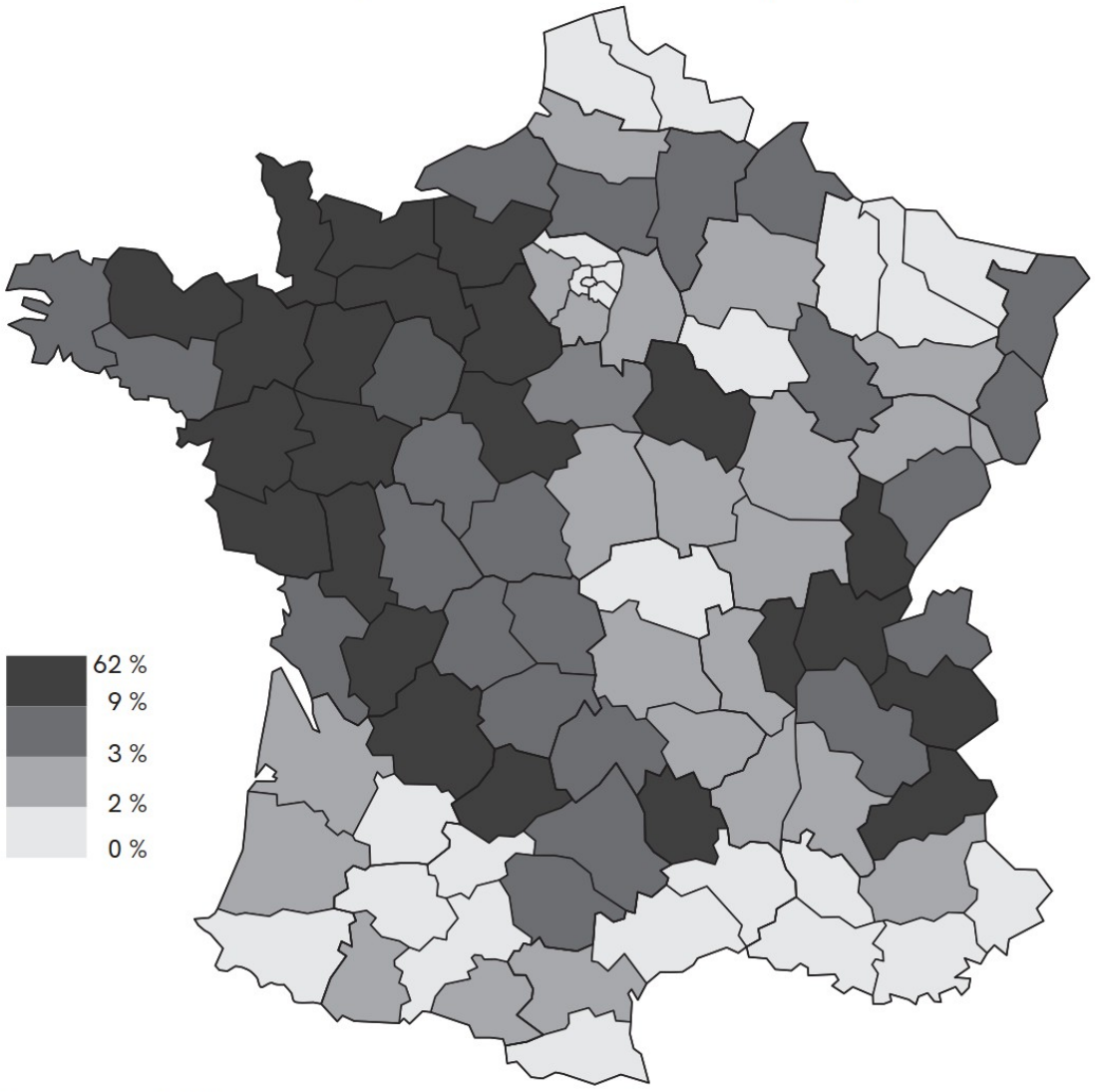
Par exemple, décrire un certain nombre de caractéristiques de « l'Ouest » comme le propose V. Aubelle dans les pages 42 à 46 peut conduire à définir dans quel « creuset » une grande partie des communes nouvelles ont été créées, mais cela ne permet pas d'affirmer que ces caractéristiques sont celles desdites communes. Il ne faut donc pas risquer une lecture trop rapide de ces passages : ils sont bien présentés comme des « indices » et ils ne peuvent pas être utilisés pour définir avec certitude les communes nouvelles. Certes, l'Ouest a été particulièrement moteur sur la question des communes nouvelles mais réduire ce dernier mouvement à son hypothétique origine régionale peut conduire à des erreurs d'interprétation.

Par exemple, il a été montré que les communes fusionnantes ont souvent des proportions de cadres plus faibles, et ce de manière statistiquement significative (Bideau, Ysebaert, 2022). En revanche, si on agrège ces données à l'échelle départementale, on s'aperçoit

que la relation entre le taux de cadres et le taux de communes fusionnantes, à l'échelle des départements, n'est pas statistiquement significative [8]. D'ailleurs, les deux cartes ne s'opposent ni ne se superposent. Concrètement, le pourcentage de cadres dans les départements est lié à la présence, ou non, d'une ville avec des fonctions métropolitaines, et sans que les communes nouvelles se créent en fonction de cette donnée.

Ainsi, il paraît dangereux de se limiter à l'utilisation de données agrégées, surtout concernant un objet géographique où les données sont assez largement disponibles. Les hypothèses de V. Aubelle sont à lire avec cette précaution : on peut interroger le lien entre les structures familiales ou les positionnements électoraux et la création des communes nouvelles, mais fonctionner à partir de données agrégées fragilise beaucoup trop l'analyse, si elle ne l'invalide pas complètement. En l'occurrence, l'analyse des données électorales mérite bien mieux, étant donné les grandes quantités d'informations disponibles.

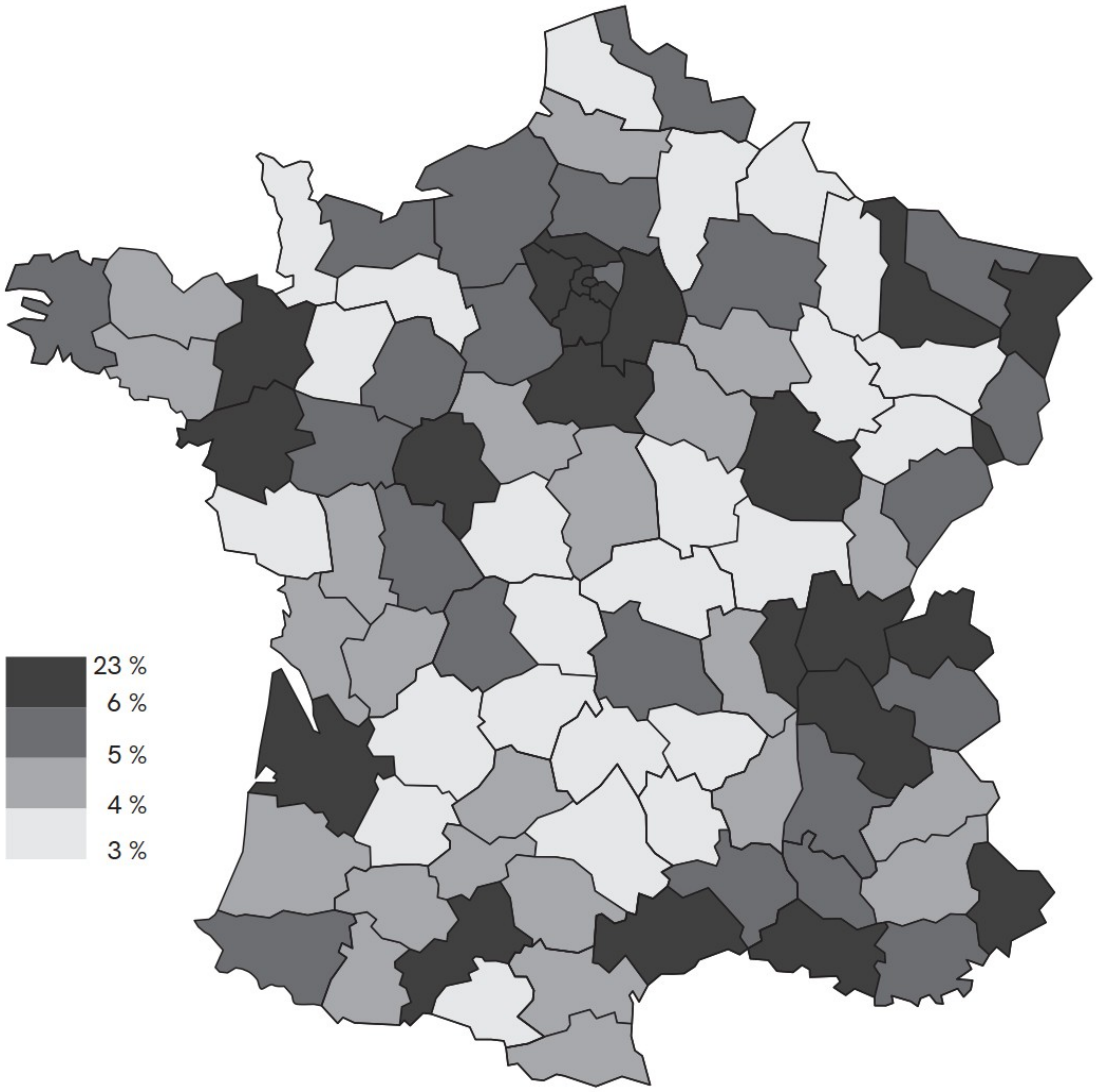
Carte 1. Pourcentage de communes fusionnantes par département



Source : Insee, IGN, 2011.

[8] Résultat du test de Chi^2 : X-squared = 7.9731, df = 9, p-value = 0.5369 ; cela ne permet pas de rejeter l'hypothèse d'indépendance des variables.

Carte 2. Pourcentage de cadres dans la population active par département



Source : Insee, IGN, 2011.

Quelles perspectives pour les communes nouvelles ?

Plus largement, c'est la vision de ce que doit être la commune nouvelle qui distingue les deux rapports, et cela amène à questionner les éventuelles perspectives qui existent pour ce phénomène.

Quelle doit être la place de la commune nouvelle ?

À quoi une commune nouvelle doit-elle servir ? De cadre à une dynamique politique ? De maille plus pertinente à l'administration territoriale ? Sans que la vision des uns ou des autres soit si caricaturale, un tropisme peut néanmoins être décelé.

Dans le rapport de l'IGA, le présupposé de la pertinence de la fusion paraît évident, relevant presque d'un impensé. Le passage disant « La commune nouvelle n'a toutefois, à ce jour, pas démontré sa capacité à répondre aux difficultés générées par l'émiettement

communal.» (p. 5) laisse penser qu'une réussite concernant les communes nouvelles serait nécessairement un mouvement massif et étendu. Or, l'IGA ne discute pas la pertinence de la maille optimale dans le rapport, l'implicite des politiques publiques est la continuité de l'action de l'État, depuis les incitations à la coopération intercommunale (qui commencent à la fin du XIXe siècle) (Boino, Desjardins, 2009 ; Kerrouche, 2012) en passant par les fusions dites «Marcellin» des années 1970 (Tellier, 2017).

Pour V. Aubelle, la force de la commune nouvelle réside dans ce qu'elle a été saisie par des élus qui y ont vu une opportunité de développement, d'approfondissement de leurs démarches intercommunales. De ce point de vue, la question du seuil n'est alors pas fondamentale, la dynamique et la liberté qui y sont associées sont alors bien plus importantes ; cette liberté justement étant ardemment défendue par l'association d'élus qu'est l'AMF.

C'est ainsi autour de la question du «bassin de vie» qu'on peut relever les divergences d'approches, l'IGA étant plus prompte à pointer un découpage souvent «ressenti comme particulièrement artificiel au regard des bassins de vie.» (p. 35), tandis que V. Aubelle botte plutôt en touche lorsqu'il s'agit de ce sujet, en rappelant que les différents zonages «ne s'emboîtent pas les uns avec les autres» (p. 96), ce qui est vrai, mais ne suffit pas à faire des communes nouvelles des périmètres plus pertinents.

Poser la question de la spécificité de la commune nouvelle

Le développement des communes nouvelles pose de manière de plus en plus claire, à notre sens, la question suivante : La commune nouvelle est-elle une commune comme les autres ? Doit-elle être soumise aux mêmes règles que les autres ? Là encore, alors que cette question n'est pas nécessairement frontalement abordée, c'est peut-être un des points sur lesquels les deux rapports (et les acteurs qu'ils représentent ou dont ils se font l'écho) restent fondamentalement irréconciliables.

Personne n'annonce demander un statut tout à fait spécifique pour les communes nouvelles. Néanmoins, V. Aubelle évoque quand même des particularités qui devraient être prises en compte pour que les communes nouvelles soient traitées de la manière la plus juste possible au vu de leur situation. Reprenant un point de vocabulaire fréquent sur cette thématique, V. Aubelle nie qu'une commune nouvelle qui conserve des communes déléguées soit dans une dynamique de fusion, puisque justement les communes historiques perdurent à travers ces communes déléguées. Cela le conduit à demander que l'unité de base pour le calcul d'une série d'éléments, par exemple les seuils pour les obligations réglementaires, soit la commune déléguée (proposition n° 14). Dans la perspective de l'AMF, un statut spécifique pour les communes nouvelles pourrait être l'occasion de demander des situations plus favorables vis-à-vis du droit commun. Ainsi, une commune pourrait choisir à quelle échelle seraient calculées certaines dotations ou obligations (permettant, par exemple, à une commune nouvelle dépassant certains seuils de ne pas être soumise aux obligations afférentes si elle est composée de communes historiques aux caractéristiques inférieures à ces seuils).

De son côté, l'IGA souhaite visiblement une organisation bien plus homogène à l'échelle du territoire, car elle parle bien d'«aménager les effets de seuil» (recommandation n° 7), c'est-à-dire de proposer une période de transition, mais sans remettre en cause le principe

qu'une commune nouvelle doit être soumise, à terme, aux mêmes règles que les autres communes. De ce point de vue, la perspective de l'IGA, dans une logique étatique, est de faciliter l'administration du territoire. Ne pas accorder un statut spécifique aux communes nouvelles permet, ainsi, d'éviter que des particularités territoriales perdurent et rendent de plus en plus complexe l'administration territoriale, avec trop d'entités variées et une structure de gouvernance moins lisible. Par exemple, concernant les élections et le nombre de conseillers municipaux au sein des communes nouvelles, V. Aubelle évoque de manière assez approfondie la nécessité, d'après lui, de définir des seuils spécifiques aux communes nouvelles (propositions 1 à 3), alors que l'IGA n'évoque absolument pas cela dans ses recommandations.

Des préconisations souvent similaires

Des divergences existent donc, par exemple sur le degré de traitement particulier dont les communes nouvelles pourraient faire l'objet. Sur de nombreux sujets, néanmoins, les deux rapports avancent des préconisations qu'il est intéressant de mettre en parallèle. En effet, si la mise en œuvre peut paraître différente, la direction indiquée est par bien des aspects comparable. Il est possible de mettre en vis-à-vis et de faire correspondre certaines des « propositions » (terme utilisé par V. Aubelle) et des « recommandations » (terme utilisé par l'IGA). Celles-ci sont intégralement reprises dans le tableau en annexe. Ce dernier a été composé en distinguant les propositions et recommandations par thématique : des sujets revenant fréquemment dans les deux rapports (la commune-communauté, les dotations, etc.), il était assez aisé de les mettre en regard. Les commentaires associés à ces regroupements (accord ou non, divergences éventuelles) relèvent de l'analyse et n'engagent que l'auteur de ces lignes.

Qu'il faille revoir, ou en tout cas repenser, la structure de l'intercommunalité est, par exemple, un point commun entre les deux rapports[9]. Les deux séries de propositions diffèrent, en revanche, sur la méthode à mettre en œuvre. Ainsi, et cela fait partie des éléments qui ont été vertement critiqués lors des 7es rencontres des communes nouvelles organisées par l'AMF, l'IGA avance la possibilité de mettre en place des commissions départementales pour envisager les périmètres des fusions ; cela dans la lignée de ce qui a pu se faire pour les fusions « Marcellin » ou les structures intercommunales. Critiquées comme des « machins » par une partie des élus locaux ou nationaux (D. Lisnard, président de l'AMF par exemple), ces commissions ne sont absolument pas envisagées par V. Aubelle, qui souhaite certes encourager l'intercommunalité et la réflexion sur sa structure, mais en laissant davantage de libertés dans les instances de dialogue. Cette divergence concernant les méthodes permet de douter d'une mise en œuvre rapide de l'une ou de l'autre, dans un contexte politique où toute réforme institutionnelle paraît particulièrement sensible.

Il y a, en revanche, un relatif consensus entre les rapporteurs de l'IGA et V. Aubelle concernant l'assouplissement du dispositif de commune-communauté (statut que peut prendre une commune nouvelle si elle fusionne sur le périmètre de la totalité d'un EPCI, ce qui la conduit à exercer dès lors les compétences de l'ensemble du bloc communal).

[9] D'autres également y sont favorables comme Sébastien Martin, président d'Intercommunalités de France, qui, le 7 octobre 2022, demandait que les EPCI soient reconnus comme des collectivités territoriales à part entière.

Néanmoins, les propositions formulées sont sensiblement différentes puisque, chez V. Aubelle, il y a une référence claire à des seuils démographiques (5 000 habitants) et aux périmètres des EPCI d'avant la loi NOTRe (qui a imposé des seuils démographiques importants aux intercommunalités, conduisant à un nombre significatif de regroupements de ces derniers) alors que l'IGA évoque que la taille minimale «pourrait être déterminée localement dans un cadre défini nationalement», ce qui reste relativement vague [10].

D'autres accords de principe existent, même si les approches sont souvent plus concrètes chez V. Aubelle et plus évasives dans les recommandations de l'IGA. Il s'agit par exemple de la question de la stabilisation des dotations (propositions n^{os} 5, 6, 7, 8 et 9, recommandations n^{os} 6 et 8). Ce sont sans doute ce type de propositions qui pourraient être le plus rapidement suivies d'effet, par exemple au moment de l'examen des textes budgétaires de fin d'année au Parlement.

*
* *

Les communes nouvelles sont donc encore largement des objets administratifs, politiques et géographiques mal identifiés, ou en tout cas en cours de détermination et largement soumis à débat. Leur statut est au cœur de différences de points de vue sur ce que doit être leur place dans le paysage territorial français et d'oppositions sur la méthode à mettre en œuvre pour les favoriser, sachant que ces divergences ne sont pas nécessairement toujours clairement présentées. Des convergences nettes existent cependant, en particulier dans la volonté d'organiser ce qui permettra de les encourager.

Alors que des acteurs comme la Cour des comptes appellent à encourager les fusions [11] et que le nombre de fusions reste assez faible par rapport aux années 2015-2016 (*cf.* graphique n° 1), la réflexion sur ce qui peut opposer ou rapprocher les partisans de ce phénomène paraît tout à fait importante.

[10] À noter que la question de la commune-communauté a été brièvement mentionnée dans le dernier rapport de la Cour des comptes qui souhaite que ce statut soit favorisé, mais sans proposer d'aménagements ou d'incitations particulières (Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, 2023, 115). La Première ministre ne relève d'ailleurs pas ce sujet dans sa réponse (*Ibid.*, p. 373 *sq.*), n'évoquant aucun changement dans les incitations ou statuts.

[11] «La dispersion importante des plus petites [communes] constitue en effet toujours un frein à cette intégration et à la mise en place d'une gouvernance efficace. [...] La création de communes nouvelles par fusion de deux ou plusieurs petites communes constitue dans cette perspective une priorité immédiate» (Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, 2023, 115).

Annexe

Mise en regard des propositions de V. Aubelle et des recommandations de l'IGA

«Propositions» de V. Aubelle	«Recommandations» de l'IGA
Points de convergence : l'assouplissement de la commune-communauté	
N° 10 : Le périmètre d'une commune-communauté doit être fondé, *a minima*, sur celui des EPCI à FP existant le 1er janvier 2016, dès lors que le seuil minimal de 5000 habitants est vérifié. N° 11 : Étendre les dispositions de l'article L. 2113-9 du CGCT relatif à la commune-communauté aux communes nouvelles formées antérieurement à 2019 sur la totalité du périmètre d'un EPCI à FP dès lors que celles-ci vérifient le seuil plancher de population égale à 5000 habitants retenu à la date du 1er janvier 2015 pour former un EPCI à FP.	N° 4 : Inscrire la taille de la commune-communauté dans un minima-maxima propre à favoriser des regroupements optimaux sans reproduire des entités «XXL» : marier un nombre suffisant de petites communes sans pour autant excéder en superficie, en nombre de communes concernées et/ou en population. Cette taille pourrait être déterminée localement dans un cadre défini nationalement. N° 5 : Élargir juridiquement les possibilités de création des communes-communautés en ajoutant au dispositif actuel (création d'une commune nouvelle entraînant la fusion avec son EPCI) une autre possibilité : la transformation de tout ou partie d'un EPCI existant en commune-communauté.
Accord sur le principe mais approches plus ou moins concrètes : dotations à stabiliser	
N° 5 : La majoration de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement est accessible à toutes les communes nouvelles sous réserve de respecter un plancher de population fixé à 1 000 habitants. Il n'existe aucun plafond de population. Lorsque la commune nouvelle est créée *a minima* sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP, elle perçoit le montant des dotations d'intercommunalité et de compensation perçues par l'EPCI à FP préexistant l'année précédente, aux mêmes conditions de population. Cette disposition s'applique à toutes les communes nouvelles formées sous cette forme indépendamment de leur date de création. N° 6 : Dès lors que la création d'une commune nouvelle relève de l'intérêt général, le cadre des dotations dont elle bénéficie doit être stabilisé (garanties de long terme).	N° 6 : Inciter par des dispositions financières spécifiques à de telles créations : majorations de dotations, nouvelles règles concernant la péréquation des ressources des EPCI, garantie de maintien sur plusieurs exercices. N° 8 : Substituer à des modalités d'accompagnement générales et forfaitaires un dispositif permettant d'accompagner les communes nouvelles sous une forme individualisée, différenciée (adaptation du montant de l'aide et de sa durée) et contractuelle qui permettra de prendre en compte l'importance des projets de regroupement (nombre des communes, superficie communale) et de donner aux élus une meilleure visibilité (moyen et long terme) sur l'évolution de leurs dotations financières. Les contrats de relance et de transition écologique pourraient constituer un support adapté à cette nouvelle approche.

«Propositions» de V. Aubelle	«Recommandations» de l'IGA
N° 7 : Les communes nouvelles bénéficient d'une garantie, sans condition de durée, des dotations perçues au titre de la dotation globale de fonctionnement égale à la somme de celles dont bénéficiaient les communes fondatrices l'année précédant la création de la commune nouvelle. Ces attributions sont revalorisées chaque année du taux d'évolution des crédits affectés à chacune de ces dotations. N° 8 : Le montant des dotations de péréquation attribué à la commune nouvelle est calculé à partir de la somme du montant déterminé au titre de chacune d'entre elles dans chaque commune fondatrice. Les communes nouvelles existantes ayant maintenu l'ensemble de leurs communes déléguées à la date du 1er janvier 2022 bénéficient du maintien de la DSU perçu [*sic*] antérieurement sous la forme d'une enveloppe spécifique de garantie. N° 9 : Le montant des dotations de péréquation des communes nouvelles créées avant le 2 janvier 2022 ne peut être inférieur à ce qu'elles ont perçu à ce titre au cours de l'année 2021, revalorisé chaque année du taux d'évolution des crédits affectés à chacune des composantes.	
Accord limité sur la question des seuils : à définir à l'échelle des communes déléguées ou simple aménagement de l'effet	
N° 14 : Les obligations liées à la population d'une commune seront, pour les communes nouvelles, appréhendées à l'échelle de la population de chacune des communes déléguées, sauf dispositions contraires désignées à titre exprès par le législateur.	N° 7 : Donner la possibilité au préfet d'utiliser le pouvoir de dérogation prévu par le décret du 8 avril 2020 pour aménager les effets de seuil au bénéfice des communes nouvelles sur proposition de l'intercommunalité ou des communes concernées.

Revue française d'administration publique n° 185, 2024, p. 237-258

«Propositions» de V. Aubelle	«Recommandations» de l'IGA
Accord partiel : revoir la structure de l'intercommunalité, mais divergence sur la manière	
[Concernant les fusions à cheval sur plusieurs départements ou régions] N° 4 : Créer un cadre de dialogue avec les conseils départementaux (et régionaux selon les cas) lorsque les projets de création de commune nouvelle sont à cheval sur plusieurs départements ou régions. [Revoir l'intercommunalité] N° 12 : L'intercommunalité nouvelle est la politique qui consiste à rendre obligatoire sur un périmètre étendu l'exercice de compétences stratégiques. La détermination du périmètre des intercommunalités nouvelles sera effectuée à l'échelle du périmètre de la région. N° 13 : L'intercommunalité nouvelle (circonscrite aux compétences stratégiques) nécessite de dépasser les périmètres actuels des EPCI à FP. Suivant les configurations territoriales, la création d'un syndicat mixte associant plusieurs EPCI à FP et des communes-communautés ou le département permet de répondre à cette nouvelle architecture.	[Commission départementale et réflexion à l'échelle des EPCI] N° 1 : Créer une commission départementale des coopérations territoriales (CDCT) animée par le président du conseil départemental associant le préfet et des représentants des différentes collectivités (conseil régional, intercommunalités, associations des maires) pour débattre des évolutions institutionnelles concernant le bloc communal. En début de mandat serait organisé un débat d'orientations territoriales (DOT) à même d'explorer les avantages et les inconvénients des différentes formules de coopération communales et intercommunales ; les projets de création de communes nouvelles et de communes-communautés seraient soumis, pour avis, à cette instance. N° 2 : Sur la base de cet échange, confier au conseil départemental la responsabilité de prendre en compte dans « un document départemental d'orientations de coopération communale et intercommunale » les évolutions souhaitables dans l'organisation du bloc local. *In fine*, l'adoption de ces orientations après avis, par l'assemblée départementale, donnerait corps à un schéma départemental de coopération qui, s'il ne peut avoir un caractère prescriptif en vertu du principe de non-tutelle, devrait être visé par chaque arrêté préfectoral pris dans le domaine de la coopération communale et intercommunale. N° 3 : Débattre et approuver en début du mandat au sein du conseil communautaire un pacte d'orientations territoriales qui évoque les adaptations éventuellement souhaitées dans l'organisation du bloc communal au sein du territoire communautaire, décrit par ailleurs les modalités et conditions de la gouvernance de la communauté dans ses relations avec les communes membres ainsi que leurs relations financières et fiscales et comprend un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.

« Propositions » de V. Aubelle	« Recommandations » de l'IGA
Effectif du conseil municipal et indemnités : propositions uniquement par V. Aubelle	
N° 1 : À compter du deuxième renouvellement du conseil municipal et afin de garantir à la commune nouvelle la possibilité de maintenir un conseil dans chacune des communes déléguées, l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle ne pourra être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées existantes. N° 2 : Les communes nouvelles disposant d'une population municipale égale ou supérieure à 100 000 habitants créées sur l'intégralité du périmètre des communes appartenant à un EPCI à FP sont divisées en arrondissements (ou secteurs) au sein desquels est élu un conseil d'arrondissement (ou de secteur). La constitution de ces arrondissements (secteurs) est établie suivant la méthode du quotient moyen au sein d'un tunnel de plus ou moins 20 %. Le conseil municipal de ces communes-communautés est composé des représentants de chacun des arrondissements (ou secteurs). N° 3 : Le régime indemnitaire des conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints d'une commune nouvelle de moins de 100 000 habitants créée sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP existant au 1er janvier 2016, ou ayant été créée antérieurement à cette date sous cette forme, ne vient plus en déduction du plafond du régime indemnitaire qui peut être accordé au maire et aux adjoints.	

Revue française d'administration publique n° 185, 2024, p. 237-258

Références bibliographiques

Acar, Bruno ; Reix, Patrick ; Giudici, Virginie (2022), « Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines », 22014-R, Inspection générale de l'administration.

AMF, Territoires Conseils (2021), *2020-2026. Créer une commune nouvelle. Guide pratique et retours d'expériences*, Paris, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité.

Aubelle, Vincent (2016), *Les communes nouvelles*, 2e édition, *in* Gibert, Pascal ; Pélissard, Jacques (dir.), Paris, Berger-Levrault (Les indispensables).

Aubelle, Vincent (2017), *Panorama des communes nouvelles*, Paris, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités.

Aubelle, Vincent (2022), *Panorama des communes nouvelles Tome 2*, Paris, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité.

Bernot, Benjamin (2018), « Enquête : communes nouvelles, où en êtes-vous ? ».

Bideau, Gabriel (2019), « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse », *Annales de géographie*, vol. 728, n° 4/2019, p. 57-85.

Bideau, Gabriel (2020), « Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? », *Géoconfluences*.

Bideau, Gabriel (2022), « Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ? Éléments de contexte sur les communes nouvelles à destination de l'Inspection générale de l'administration (IGA) », Paris, IGA.

Bideau, Gabriel ; Ysebaert, Ronan (2022), « Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ? », *L'Espace géographique*, vol. 50, n° 2021/1-2, p. 45-66.

Boino, Paul ; Desjardins, Xavier (2009), *Intercommunalité : politique et territoire*, France. Plan Urbanisme construction architecture (dir.), Paris, France, La Documentation française.

Cour des comptes ; Chambres régionales et territoriales des comptes (2022), « Les finances publiques locales 2022 – fascicule 2. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements », Paris, Cour des comptes.

Cour des comptes ; Chambres régionales et territoriales des comptes (2023), « Rapport public annuel 2023. La décentralisation 40 ans après », Paris, Cour des comptes.

DGCL, Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales (2019), « Dix ans après la loi de réforme des collectivités territoriales, 34 970 communes dont 774 communes nouvelles ».

Fabry, Alexandre (2022), « Communes nouvelles : retour sur une dynamique improbable », *Revue française d'administration publique*, vol. 181, n° 1, p. 227-239.

Frinault, Thomas (2017), « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 277-294.

Gatel, Françoise ; Kerrouche, Éric (2023), « Commune nouvelle : soutenir le projet d'un destin commun », rapport d'information n° 798, Paris, Sénat.

Kada, Nicolas (2017), « Les "communes nouvelles", vous avez dit nouvelles ? », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 267-276.

Kerrouche, Éric (2012), « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n° 1, p. 37-53.

Le Lidec, Patrick (2008), « Chapitre 9 : La réforme des institutions locales », *in Politiques publiques 1*, Paris, Presses de Sciences Po (Académique), p. 255-281.

Le Lidec, Patrick (2020), « Associations d'élus », *in* Pasquier, Romain ; Guigner, Sébastien ; Cole, Alistair (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po (Références), p. 50-55.

Leblong-Masclet, Gwenaël ; Cauret, Loïck ; Hulleux, Thibault ; Assouline, Layla (2017), « "Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet !" : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *Revue française d'administration publique*, vol. 162, n° 2, p. 307-312.

Leforestier, Guillaume ; Niel, Xavier (2020), « Les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 ont augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées. L'écart se réduit cependant en 2019 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 144, p. 1-4.

Lenfant, Thibaut (2018), « La Commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes », thèse de doctorat (droit public), Paris, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 491 p.

Mainguené, Alice ; Sebbane, Lionel ; Guigon, Christian (2017), « 517 communes nouvelles créées en deux ans », *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*, n° 115.

Manable, Christian ; Gatel, Françoise (2016), « Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite », rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, 563 (2015-2016), Paris, Sénat.

Morel-Brochet, Annabelle (2023), *La Commune nouvelle fait-elle territoire ? De la commune nouvelle à la fabrique d'un territoire : Longuenée-en-Anjou (Maine-et-Loire)*, Paris, Autrement.

Morel-Brochet, Annabelle ; Bioteau, Emmanuel ; Le Provost, Alexandra ; Long, Martine (2023), « Longuenée-en-Anjou, commune nouvelle : des villages qui doivent se penser comme une ville », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in Movement Journal of Geography and Planning*, n° 59.

Ohoussa Assiba, Benoîte (2022), « Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés : l'exemple de Mauges communauté (Maine-et-Loire) », thèse de doctorat, Nantes Université.

Ohoussa Assiba, Benoîte ; Margetic, Christine (2020), « Les communes nouvelles des Mauges et la réorganisation politique locale (département de Maine-et-Loire) », *L'Espace politique*, n° 39.

Pasquier, Romain (2017), « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 239-252.

Plantevignes, Sylvie ; Sebbane, Lionel (2016), « Les communes nouvelles au 1er janvier 2016 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 108.

Robinson, William S. (1950), « Ecological correlations and the behavior of individuals », *American Sociological Review*, vol. 15, n° 3, p. 351-357.

Tellier, Thibault (2017), « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 253-266.

Verpeaux, Michel ; Pecheul, Armel (2016), *Les Communes nouvelles*, Paris, LexisNexis (Actualité).

Ville, Frédéric (2017), *Communes nouvelles : atouts et dangers*, Nantes, Frédéric Ville, Salientes Éditions.

Ville, Frédéric (2023), *La Géographie bouleversée des territoires français. Progrès ou recul de la démocratie ?*, Paris, Association Population & Avenir, Salientes Éditions (Populations et territoires).

2. Vers le renforcement de la « révolution silencieuse » ?

Référence : Bideau Gabriel, 2020, « Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? », http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-communes-nouvelles, février 2020.[21]

Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ?

Publié le 26/02/2020
Auteur(s) : Gabriel Bideau, Enseignant en histoire-géographie - Lycée Benjamin-Franklin (Orléans)

Depuis 2012, un important mouvement de fusions communales a lieu autour d'un statut spécifique : celui de commune nouvelle. Une loi a été votée à l'été 2019, qui assouplit les modalités de la fusion et veut accélérer le processus. À terme, la fusion de communes pourrait devenir une modalité de regroupement plus fréquente et marquer une étape déterminante voire ultime d'un mouvement entrepris avec l'essor de l'intercommunalité.

SOMMAIRE

1. Un large consensus politique
2. Une orientation majeure du texte : un assouplissement du régime de la commune nouvelle. Vers des structures communales révélatrices de la géopolitique locale ?
3. Vers une jonction entre communes nouvelles et intercommunalités ?

Bibliographie | citer cet article

Vers le renforcement de la « révolution silencieuse » ?

Alors que cette année 2020 est marquée par les campagnes en vue des élections municipales et l'installation des nouvelles équipes, la question des communes nouvelles pourrait, dans de nombreux territoires, se retrouver au cœur de l'attention. Pourrait ou, au vu des transformations que représentent ce phénomène, devrait.

Depuis 2012, quelque 2 500 communes se sont regroupées en environ 770 communes nouvelles, représentant 4 % de la population métropolitaine. Il s'agit d'un mouvement certes limité mais qui est l'un des plus importants à cet échelon depuis la création des communes, à la Révolution française. Surtout, il porte en lui les germes de ce qu'il est convenu d'appeler une « révolution silencieuse » (Manable et Gatel 2016) et qui constitue une des dernières reconfigurations territoriales (voir bibliographie « pour aller plus loin »).

Ce terme de « révolution silencieuse », utilisé par des parlementaires dans un but probablement laudatif, nous paraît également pertinent dans une logique analytique. Tout d'abord parce que la création d'une commune nouvelle signifie bien une « révolution » par un changement d'importance dans la gouvernance locale. On peut prendre, pour repère, la transformation en terme de taille : passant, en moyenne, de 1 000 habitants et environ 15 km² à plus de 3 200 habitants et environ 50 km², les communes nouvelles nécessitent une gestion différente (budgets plus importants, décisions plus nombreuses, nombre d'élu par habitants plus faible, prises de décisions perçues comme plus lointaines par les habitants etc.). Ce changement peut d'ailleurs être vu comme positif ou négatif, la taille n'ayant jamais fait l'efficacité d'une maille administrative ou politique. Cette « révolution » est, de plus, relativement « silencieuse » : en effet, le passage en communes nouvelles, décidé à l'échelle locale, ne fait pas l'objet de débats à l'échelle nationale. Les médias locaux s'y intéressent lorsqu'un cas se profile dans le territoire concerné mais, le plus souvent, le « mariage » (encadré 1) est concrétisé sans la consultation ou l'approbation des populations, aucune contrainte légale ne l'imposant.

Cette dynamique, qui va probablement se poursuivre, pourrait se trouver accélérée par un texte législatif. En deux semaines, à l'occasion des dernières sessions parlementaires avant l'été 2019, l'Assemblée nationale puis le Sénat ont adopté, dans les mêmes termes, la « Proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires », promulguée le 1er août 2019. Cette loi est révélatrice à la fois d'un assez large consensus politique autour des communes nouvelles ainsi que d'une volonté de rendre cette forme d'organisation territoriale encore plus attractive. Nous proposons ici une mise en perspective des enjeux de gouvernance territoriale que représentent les principales disposition de cette loi[1].

21 La bibliographie de cet article se trouve p. 74 et les notes p. 75.

Encadré 1. Les communes nouvelles : un mariage d'amour ?

Le statut de « commune nouvelle » a été créé par la loi du 16 décembre 2010 et, au départ, très peu utilisé. Le nombre de créations de communes nouvelles s'accroît considérablement à partir de 2015, une des raisons principales en étant la mise en place d'un dispositif d'incitation financière (voté dans la loi de finance pour 2014).

Pour qu'il soit valide, le « mariage » nécessite l'accord, par délibération concordante, de l'ensemble des conseils municipaux de chaque commune concernée (l'initiative revient, généralement, à ces conseils, mais peut, théoriquement, émaner d'une intercommunalité ou du préfet). Dans ces conditions, aucun accord ni aucune consultation de la population ne sont nécessaires.

La métaphore du mariage est adaptée dans le cas de la commune nouvelle, si on la file avec celle du régime matrimonial de la communauté universelle : les communes fusionnant deviennent une seule et même collectivité. Cependant, les anciennes communes ont la possibilité de conserver une existence sous la forme d'une commune déléguée (qui n'est alors plus une collectivité mais qui conserve un maire délégué, un conseil consultatif et une mairie annexe).

En revanche, si la commune nouvelle a pu être vue comme un mariage, aucune procédure de « divorce » n'existe. Hormis quelques très rares cas de décisions judiciaires cassant la fusion pour des raisons de procédure, aucune « défusion » n'est possible (il faut, pour cela, suivre la même lourde procédure que celle qui consiste à créer une commune inédite). Dans les années 1970, un statut incitant au regroupement de communes (la « fusion-association » de la loi dite Marcellin) avait vu son effet très réduit par la possibilité de retour en arrière, et ce choix n'a pas été rendu possible pour la commune nouvelle.

1. Un large consensus politique

Le premier enseignement du vote de cette loi a été la conjonction de la quasi-totalité des forces politiques nationales sur ce texte, quelle que soit la nature du pouvoir (exécutif, législatif) ou la couleur politique (à une exception près). Cette quasi-unanimité sur un projet ayant des effets majeurs sur la gouvernance territoriale se doit d'être remarquée, surtout lorsqu'on pense aux passes d'armes qu'ont pu engendrer des textes comme la loi NOTRe (Loi sur la Nouvelle Organisation du Territoire de la République). La loi a été proposée au Sénat par Françoise Gatel, le 24 mai 2018 puis adoptée en première lecture par le Sénat le 11 décembre de la même année. Dans un contexte politique tendu (crise des « Gilets jaunes », volonté de l'exécutif d'avancer sur d'autres dossiers), cette proposition de loi a paru peu prioritaire et n'a pas été mise à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale (celui-ci étant principalement organisé par le pouvoir exécutif) avant le début de l'été 2019. C'est alors que le gouvernement a souhaité donner un coup d'accélérateur appuyé et permettre un aboutissement du processus législatif avant les vacances parlementaires.

> « Un sénateur remercie le ministre :
>
> « Longtemps, j'ai perçu, au sein même du gouvernement, une sorte de mépris pour ce qui était considéré comme un caprice d'élus locaux […] Alors, aujourd'hui, je veux très sincèrement saluer votre action, monsieur le ministre, à la fois pour avoir finalement tenu les délais et pour avoir su convaincre certains de vos collègues qu'il s'agissait vraiment de répondre aux attentes des élus de ces communes de nouvelle génération. » »
>
> Stéphane Piednoir, sénateur du Maine-et-Loire, devant Sébastien Lecornu (Ministre auprès de la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales), intervention au Sénat le 24 juillet 2019.

Ce revirement – ou tout au moins cette évolution – du gouvernement d'Édouard Philippe a permis un alignement des planètes politiques conduisant à une adoption rapide : en première lecture à l'Assemblée nationale (le 3 juillet, 66 votants, 64 pour) puis, dans les mêmes termes au Sénat (le 10 juillet) pour une

promulgation finale le 1er août (*Journal Officiel* du 2 août). Cette célérité s'explique tout d'abord par les échéances électorales : une partie des dispositions modifiant la composition des conseils municipaux, il était important que la loi soit votée tôt pour qu'elle puisse être pleinement appliquée aux élections municipales de 2020. D'autre part, le gouvernement et le président de la République, d'abord peu soucieux des corps intermédiaires et des élus, ont souhaité les mettre davantage en avant depuis le « Grand débat national » lancé fin 2018 et on peut voir dans le vote de cette loi une forme de gage de bonne volonté. Au-delà de considérations conjoncturelles, on a pu percevoir un accord général (bien que non unanime) de la classe politique sur la question des communes nouvelles. Cela s'est d'ailleurs traduit par des débats parlementaires sereins voire cordiaux dans les hémicycles.

S'il n'y a pas eu unanimité de la classe politique, c'est en grande partie du fait de l'opposition de certains élus issus principalement du groupe « La France insoumise », en particulier autour d'une prise de parole remarquée de Jean-Luc Mélenchon à l'Assemblée nationale. Les arguments les conduisant à voter contre la loi ont été, d'une part, le refus de voir disparaître un relais local d'administration, présenté comme nécessité démocratique. D'autre part, le statut de commune nouvelle (y compris ses modifications par la loi de 2019) est souvent présenté comme étant une liberté offerte aux communes, sans pression de l'État ; mais c'est justement cette notion de liberté qui a été contestée par les élus. Ceux-ci ont pointé que cette liberté était factice devant l'« asphyxie » des collectivités en générale et des communes en particulier (la question budgétaire étant spécifiquement visée). De fait, les collectivités ont vu, ces dernières années, une succession de gels et de baisses de l'une de leurs principales sources de financement : la Dotation Générale de Fonctionnement (DGF). Cela a particulièrement été le cas entre 2014 et 2017 où la DGF pour le bloc communal a baissé d'environ 30 % (Denètre, 2016). Ces deux arguments n'ont finalement que très peu rassemblé et la très grande majorité des amendements ont fait l'objet de larges votes transpartisans.

2. Une orientation majeure du texte : un assouplissement du régime de la commune nouvelle. Vers des structures communales révélatrices de la géopolitique locale ?

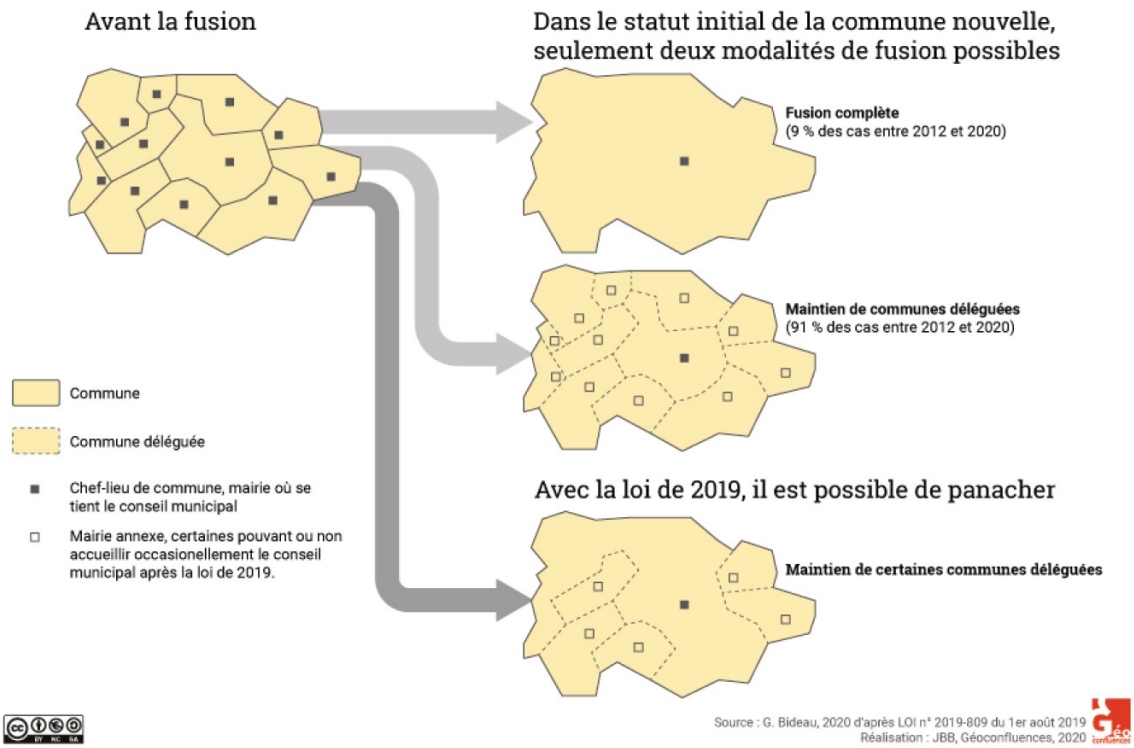
La loi se fixait comme objectif d'assouplir le statut de commune nouvelle pour faciliter les communes nouvelles existantes ou stimuler les projets de création (voir l'exposé des motifs de la proposition de loi). Dans cet esprit, plusieurs dispositions ont été votées concernant l'organisation des communes concernées.

Dans 90 % des cas de création des communes nouvelles, les anciennes communes ont été maintenues en tant que communes déléguées (encadré 1). De cette situation découlait systématiquement une structure communale dirigée par le maire de la commune nouvelle, organisée autour d'une mairie principale et de communes déléguées comme présenté ci-dessus. Or, les parlementaires ont souhaité donner aux élus plus de souplesse avec les dispositions suivantes :

- possibilité, pour un maire de la commune nouvelle, d'être, en même temps, maire délégué (article 8) ;
- possibilité de supprimer certaines mairies annexes (article 10, permettant la vente par la commune de ce type de bâtiment) ;
- possibilité de ne conserver que certaines des communes déléguées (article 12) ;
- possibilité que certains conseils municipaux de la commune nouvelle se tiennent dans des mairies annexes (article 13).

Ce qui nous paraît particulièrement intéressant dans ces options est qu'elles donnent un éventail de possibilités pour les communes nouvelles et leurs élus pour faire en sorte que la structure administrative reflète les rapports de force entre les territoires infra-communaux. En effet, on peut tout à fait imaginer plusieurs types de structures (document 1) :

- une commune nouvelle constituée autour d'une centralité. Elle ne conserverait qu'un nombre limité de communes déléguées, le maire de la commune nouvelle étant aussi maire de la commune déléguée qui abrite la mairie principale ;
- une commune nouvelle structurée autour de deux ou trois communes dominant quelques autres, plus petites ; les premières ayant des mairies annexes (où se tiendraient éventuellement des conseils municipaux), les secondes n'en étant plus pourvues voire ayant perdu leur statut de communes déléguées ;
- une commune nouvelle aux composantes plus équilibrées, où plusieurs communes déléguées se répartissent fréquemment l'accueil de conseils municipaux et où le maire de la commune nouvelle se situe en arbitre, non lié à une commune déléguée en particulier.



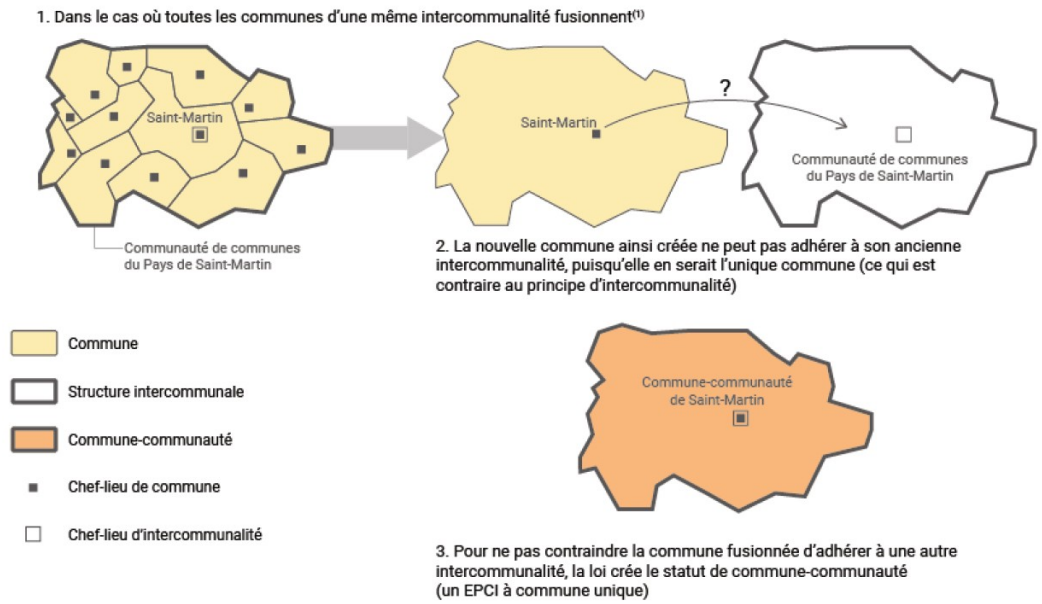
On peut, quoi qu'il en soit, supposer que les structures communales évolueront en fonction des rapports de forces à l'intérieur des communes nouvelles. Ces questions ont été copieusement discutées, en particulier l'article 8[2] : le débat a porté sur la pertinence d'avoir « deux crocodiles dans le même marigot »[3] reposant bien là la question des rivalités politiques. La critique, évoquée plus haut, de supprimer certains relais démocratiques locaux, a évidemment été remobilisée sur ces articles, mais sans rencontrer davantage de succès chez les parlementaires. On peut, néanmoins, supposer que la disparition définitive des anciennes communes ne fera pas l'unanimité au niveau local, *a fortiori* puisqu'on parle d'un territoire (la commune) auquel les populations sont particulièrement attachées, point sur lequel nous reviendrons.

3. Vers une jonction entre communes nouvelles et intercommunalités ?

Nous avons déjà pu tracer un parallèle entre le phénomène de l'intercommunalité et celui des communes nouvelles, bien que ce dernier ne puisse être assimilé à une seule poursuite du premier (Bideau 2019). La majorité des communes nouvelles se sont construites dans la continuité des intercommunalités. **Plusieurs parlementaires ont présenté les communes nouvelles comme permettant avant tout aux territoires administratifs de s'ajuster aux territoires vécus mais nous avons pu montrer que les communes nouvelles, plutôt que de suivre cette logique, en voyant se regrouper entre elles des communes appartenant à des territoire vécus comme l'aire urbaine ou le bassin de vie, suivaient avant tout les périmètres des constructions intercommunales, lesquels ne recoupent clairement pas systématiquement les pratiques des habitants.** Or, si l'ensemble des communes nouvelles d'un EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) souhaitaient fusionner ensemble, cette commune nouvelle était dans l'obligation de rejoindre alors une nouvelle intercommunalité.

Les parlementaires ont donc souhaité laisser la possibilité aux communes nouvelles se constituant avec tous les membres d'un EPCI d'obtenir **un statut nouveau : celui de commune-communauté** (article 4). Ce statut n'est pas systématique puisqu'il nécessite un vote spécifique, à la majorité qualifiée (deux tiers des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population totale), avant la création de la commune nouvelle[4]. Il permet que « la future commune nouvelle, sans appartenir à un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre, dispose des mêmes prérogatives et soit soumise aux mêmes obligations que celles que la loi attribue ou assigne directement à un tel établissement. » (Art. L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales, créé par cet article 4). En résumé, une commune nouvelle regroupant toutes les communes d'un EPCI peut prendre le titre de commune-communauté ; elle n'a alors plus à appartenir à une intercommunalité et elle en exerce les compétences.

Le statut de commune-communauté



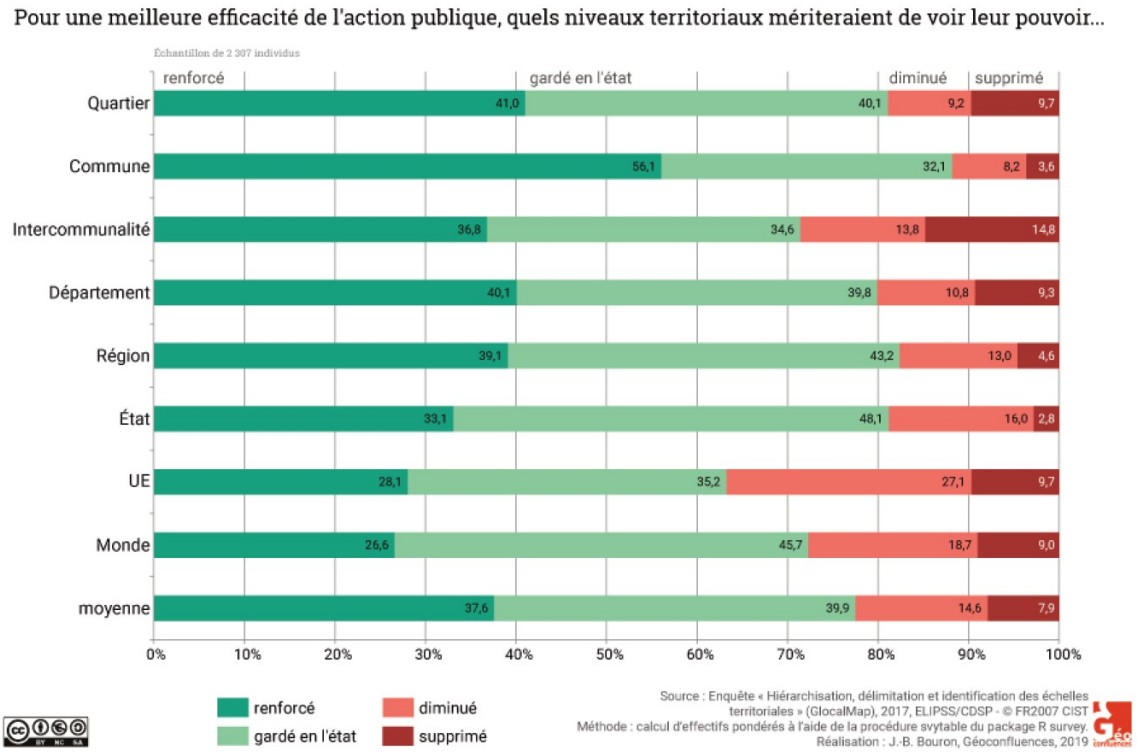
(1)En général, seule une partie des commune d'un EPCI fusionnent.

Source : G. Bideau, 2020 d'après LOI n° 2019-809 du 1er août 2019
Réalisation : JBB, Géoconfluences, 2020

Cet élément pourrait représenter un changement majeur dans la gouvernance territoriale française. En effet, depuis la loi du 16 décembre 2010 (portant sur les collectivités territoriales, c'est aussi elle qui avait créé le statut de commune nouvelle), les communes avaient l'obligation d'appartenir à une intercommunalité (au 1er janvier 2013), échelon montant en puissance, surtout depuis les années 1990. Seules quelques rares îles mono-communales faisaient exception[5]. Avec cette loi de 2019, de nouvelles communes pourraient constituer de nouvelles exceptions à cette règle qui n'aura été effective, finalement, que très peu de temps.

L'intercommunalité n'aurait donc été, dans certains cas au moins, qu'un tremplin temporaire vers un regroupement encore plus approfondi des communes. Il est intéressant de relire ici l'argumentaire de Christine Pires Beaune (députée très active sur la question des communes nouvelles), qui montre bien le changement d'orientation : « Pendant la discussion en 2015, un seul point de friction avec Jacques Pélissard [ancien président de l'Association des Maires de France, AMF] : l'adhésion obligatoire pour la commune nouvelle à un EPCI, avec, selon les cas de figure, des délais plus ou moins longs. À l'époque, le président de l'AMF[6] défendait déjà la possibilité pour la commune nouvelle de ne pas rejoindre un EPCI. À l'époque, la carte communale n'était pas achevée et la commune nouvelle pouvait être un prétexte pour échapper à l'intercommunalité. Je m'y étais alors opposée. Depuis, la carte communale est achevée et la question peut légitimement se poser. » (discussion générale sur le texte à l'Assemblée nationale, le 10 juillet 2019).

Cela ne devrait pas fondamentalement transformer les compétences du bloc communal (l'expression désigne l'ensemble constitué des communes et des EPCI), mais plutôt sa gouvernance. D'un point de vue fiscal, la loi de finance pour 2020 a globalement sauvegardé les ressources dédiées auparavant aux EPCI[7]. En revanche, d'un point de vue de gouvernance et de politique, cela signifie que, **dans une commune-communauté, l'ensemble des compétences de l'intercommunalité et de la commune seront exercées par le même exécutif, qui sera élu au suffrage universel direct.** Cela constituera un changement de taille, et sur plusieurs points. Tout d'abord, le manque de légitimité démocratique des EPCI qui été parfois vertement critiqué (Desage et Guéranger, 2013), pourrait être résolu par le fait que cet exécutif serait, désormais, élu au suffrage universel direct de manière bien plus lisible que les conseils d'intercommunalité aujourd'hui. **Mais cette transformation signifie également un éloignement plus important de la prise de décision**, avec certes une collectivité aux compétences et moyens plus étendus, possédant des marges de manœuvre plus grandes. Ce changement d'échelle aurait également comme corolaire un risque d'embolie administrative : lors de la création des communes nouvelles, certains conseils municipaux, pléthoriques, ont conduit à des démissions de conseillers se considérant désormais négligés voire inutiles. Enfin, pour la nouvelle commune moins proche de ses administrés, il existe un risque de désaffection des populations pour l'échelon politique que constitue la maille municipale, qui pourrait être perçue désormais comme une technostructure trop éloignée des habitants.



L'attachement des Français à leurs communes. Source : Claude Grasland, Clarisse Didelon-Loiseau, Arnaud Brennetot, Hugues Pecout, Pierre Pistre, Sophie de Ruffray, Sandrine Berroir. « Premiers résultats de l'enquête GlocalMap. La perception des échelles territoriales de l'action publique en France », *Les Dossiers du CIST*, no. 7, 11 novembre 2019. Voir aussi cette brève.

La quasi-unanimité politique évoquée plus haut ne doit cependant pas nous faire éluder les perceptions locales plus différenciées. Dans l'étude GlocalMap (Grasland *et al.*, 2019) qui cherche à étudier le rapport d'un panel de Français à leurs territoires, on note un fort attachement des français aux différents échelons du maillage administratif, la commune arrivant clairement en tête des échelons à renforcer (voir graphique ci-dessus). Cette vision d'ensemble cache, cependant, des situations variables. Les auteurs pointent, ainsi, six familles de positionnement face aux maillages territoriaux (*ibid.*). Parmi ces six familles, seule une souhaite voir le poids de la commune et de l'intercommunalité s'accroître. Pour les cinq autres, le résultat est systématiquement contrasté, et parfois de manière très importante (certains souhaitant le renforcement de l'intercommunalité et la diminution du poids des communes, d'autres l'inverse). On a donc, sur la question de l'attachement, une vision bien moins lisse que ce que les débats parlementaires laissent percevoir.

Encadré 2. Les seuils démographiques imposés aux intercommunalités

La loi NOTRe stipule qu'à partir du 1er janvier 2017, toutes les communes devront faire partie d'un EPCI (obligation depuis le 1er janvier 2014) mais que ce dernier devra comporter au moins 15 000 habitants, le seuil étant jusqu'alors de 5 000 habitants. À noter, cependant, qu'un nombre non négligeable d'EPCI ont une dérogation pour n'avoir que 5 000 habitants comme seuil. C'est le cas , par exemple, pour :

- les EPCI composés au moins d'une moitié de communes de montagne ;
- les EPCI dont la densité est inférieure à 30 % de la densité nationale (106 hab./km² en 2019) (les EPCI ayant une densité inférieure à la moitié de la densité nationale peuvent voir leur seuil pondéré en fonction de la densité du département).

Ces dérogations, parfois soumises à des calculs complexes, sont susceptibles d'évoluer, de même que les transformations démographiques des territoires pourraient amener certains EPCI à quitter les régimes dérogatoires.

Source : article L5210-1-1 du Code général des collectivités

Il ne paraît pas raisonnable de penser que, dans les prochaines années, toutes les intercommunalités vont se transformer en communes-communautés : depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, les intercommunalités ont en effet des tailles très importantes qui pourraient paraître trop déconnectées ce que les habitants – et les élus – conçoivent comme étant une commune (encadré 2). Mais de futurs relèvements de seuils ou la fin des dérogations pourraient bien être de puissants aiguillons dans le futur puisqu'il n'est pas certain que les seuils démographiques s'imposeront alors aux communes-communautés[8]. Certes, le gouvernement actuel, comme les précédents, n'a pas souhaité forcer la fusion des communes. Les nombreuses facilitations dont font l'objet les communes nouvelles laissent néanmoins clairement transparaître les orientations choisies (encadré 3).

Encadré 3. De nouvelles mesures incitatives pour les communes nouvelles

La loi de finance pour 2020 a modifié les mesures incitatives destinées à susciter la création de communes nouvelles. Elles pourraient, elles aussi, avoir un effet important sur l'évolution du phénomène des communes nouvelles.

Tout d'abord, elles ne sont plus limitées dans le temps (ce qui était habituellement le cas, les lois se prononçant généralement sur une incitation pour une ou deux années). Ensuite le « pacte de stabilité » (non-baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement) est étendu aux communes jusqu'à 150 000 habitants et enfin le bonus, antérieurement de 5 % de la DGF pour les communes ayant entre 1 000 et 10 000 habitants est transformée en « dotation d'amorçage » de 6 € par habitant pour les communes jusqu'à 150 000 habitants.

Ces changements de seuil pourraient rendre le statut de commune nouvelle attractif pour un plus grand nombre de territoires qu'auparavant.

La loi du 1er août 2019 est donc un moment important pour les communes nouvelles : elle consacre une quasi-unanimité de la classe politique nationale en faveur des fusions de communes, assouplit encore un dispositif présenté comme donnant la plus grande latitude possible aux élus, rend plus attractif sur le plan fiscal et pose les germes d'une fusion des deux entités du bloc communal que sont la commune et l'intercommunalité. Dans ces conditions, il est raisonnable de penser que la dynamique de création des communes nouvelles se poursuivra. Cependant, les éléments de critique des communes nouvelles existent : fusions dans une logique avant tout financière, risques d'éloignement des relais politiques locaux que constituent les mairies, faible consultation des habitants... Lors des précédentes élections municipales, en 2013, le sujet des communes nouvelles était extrêmement confidentiel et on peut se permettre de supposer que certains élus, ayant procédé par la suite à des fusions, n'en avaient pas encore le projet. Cet argument ne serait plus audible aujourd'hui. Il est donc souhaitable que ce sujet (fusionner ou pas, avec quelle(s) commune(s), pour quelles raisons...), comme tout enjeu politique au sens noble du terme, se retrouve au cœur des débats lors des élections municipales.

Bibliographie

- Desage, Fabien et Guéranger, David. 2013. « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques*.
- Desage, Fabien et Guéranger, David. 2011. *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges (73340), France : Éditions du croquant.
- Denètre, Émilie, 2016. « Baisse des dotations : une si longue histoire... », *La Gazette des Communes*, 19 août 2016.
- Grasland, Claude, *et al.*, « Premiers résultats de l'enquête GlocalMap », *Les dossiers du CIST*, n°7, 11 novembre 2019. NB : la question des communes nouvelles n'est pas évoquée dans les premiers résultats de cette étude.
- Mainguené, Alice et Sebbane, Lionel. 2017. « 1226 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 113-janvier 2017.

Pour aller plus loin

- Aubelle, Vincent. 2016. *Les communes nouvelles*, 2ème édition, Paris : Berger-Levrault.
- Bideau, Gabriel. 2019. « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse », *Annales de Géographie*, vol. 728, 4/2019, p. 57-85.
- Kada, Nicolas. 2017. « Les "communes nouvelles", vous avez dit nouvelles ?, Are “new municipalities” really new? », *Revue française d’administration publique*, n° 162, p. 267-276.
- Lenfant, Thibaut. 2018. *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d’un nouveau régime de fusion des communes*. Thèse de droit public, 2018.
- Manable, Christian et Gatel, Françoise. 2016. *Les communes nouvelles, histoire d’une révolution silencieuse : raisons et conditions d’une réussite*, Paris : Sénat.
- Pasquier, Romain. 2017. « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale, A silent revolution of local government? “New municipalities”, between europeanisation and territorial governance », *Revue française d’administration publique*, n° 162, p. 239-252.
- Verpeaux, Michel et Pecheul, Armel. 2016. *Les communes nouvelles*, Paris : LexisNexis.

[1] Si les transformations, d'importance, liées aux communes nouvelles méritent d'être débattues, l'objet de ce texte est de présenter le contenu et les possibles conséquences de la loi mais n'a pas vocation à être exhaustif sur la question des communes nouvelles. On renvoie les lecteurs, pour cela, à la bibliographie complémentaire.
[2] C'est d'ailleurs la seule fois où l'avis – défavorable – de la commission n'a pas été suivi à l'Assemblée nationale, le gouvernement n'ayant émis qu'un « avis de sagesse » (laissant les députés prendre la décision qui leur paraissait la plus adaptée).
[3] Expression utilisée lors des débats à l'Assemblée nationale pour décrire, de manière pour le moins imagée, les personnalités politiques. Elle souligne le fait que deux personnalités issues de la même majorité municipale pourraient se trouver dans un conflit de légitimité, l'une étant maire de l'ensemble de la commune nouvelle, l'autre d'une commune déléguée représentant potentiellement une part importante de cette entité.
[4] Cette disposition n'est pas rétroactive et ne peut donc pas s'appliquer aux communes nouvelles déjà créées, le but étant d'éviter un « détricotage de la carte intercommunale » (S. Lecornu, lors de la première lecture au Sénat).
[5] Seules 4 communes, des îles mono-communales regroupant 6 316 habitants au 1er janvier 2017, ne sont pas intégrées à un EPCI en métropole : Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant (Mainguené et Sebbane, 2017).
[6] En fait, Jacques Pélissard a été remplacé en 2014 par François Baroin à la tête de l'AMF.
[7] Pour les communes-communautés, elles percevront « la première année suivant leur création, une dotation de compétences intercommunales égale à la somme des montants de la dotation d'intercommunalité perçus par le ou les établissements publics de coopération intercommunale l'année précédant la création de la commune nouvelle. Les années suivantes, ces communes nouvelles perçoivent une dotation de compétences intercommunales par habitant égale à la dotation par habitant perçue l'année précédente. » (loi de finance pour 2020, article 250).
[8] En cas de relèvement du seuil démographique minimal des EPCI, pour échapper à l’obligation de s’agrandir encore, certains EPCI pourraient décider de se transformer en communes-communautés

Gabriel BIDEAU
Enseignant en histoire-géographie au lycée Benjamin-Franklin (Orléans)

Mise en web : Jean-Benoît Bouron

Pour citer cet article :

Gabriel Bideau, « Loi sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? », *Géoconfluences*, février 2020.
URL : https://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-sur-les-communes-nouvelles-en-france-quelles-consequences-pour-les-territoires

Retour en haut

Les communes nouvelles sont donc encore largement des objets administratifs, politiques et géographiques mal identifiés, ou en tout cas en cours de détermination et largement soumis à débat. Leur statut est au cœur de différences de points de vue sur ce que doit être leur place dans le paysage territorial français et d'oppositions sur la méthode à mettre en œuvre pour les favoriser, sachant que ces divergences ne sont pas nécessairement clairement présentées. C'est la raison pour laquelle une approche méthodique a tout son sens, mettant en place une démarche basée sur les principes de la science ouverte et reproductible.

Chapitre III
Données et méthodes pour des territoires en recomposition

Dans la démarche de cette thèse (approcher les communes nouvelles entre autres à l'aide de méthodes quantitatives), la question du traitement des données est primordiale. Ce chapitre est constitué d'un « *data paper* » (texte ayant pour but de présenter une base de données, à savoir les méthodes et choix qui ont présidé à sa constitution, ce qu'elle permet et ses éventuelles limites) publié avec Ronan Ysebaert dans la revue *Cybergéo* en 2022 (Bideau, Ysebaert, 2022b).

Référence : Bideau Gabriel et Ysebaert Ronan, 2022b, « Data paper : Les communes nouvelles françaises (2012-2022) : une méthode pour l'analyse de données à l'échelon municipal selon des limites évolutives », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 4 août 2022, 10.4000/cybergeo.39387.[22]

22 La bibliographie de cet article se trouve p. 96 ; les notes p. 106.

Data paper : Les communes nouvelles françaises (2012-2022) : une méthode pour l'analyse de données à l'échelon municipal selon des limites évolutives

Municipal merger in France (2012-2022): a methodology for data analysis at municipal level with moving boundaries

Data paper : Las nuevas comunas francesas (2012-2022) : un método para el análisis de datos a escala municipal según límites cambiantes

Gabriel Bideau et Ronan Ysebaert

Introduction

1 Depuis 2012, un mouvement sans précédent de constitution de "communes nouvelles" se déploie. Ces regroupements représentent 3,4 % de la population française ; entre 2012 et le 1er janvier 2022, 2 536 communes (soit 7 % des communes françaises) ont contribué à la création de 787 communes nouvelles (Bideau, 2019). En effet, le maillage territorial français, parfois qualifié de "mille-feuille", a fait l'objet de nombreuses études et critiques, visant en particulier une hypothétique spécificité, bien déconstruite néanmoins (Grison, 2016).

2 L'échelon communal est sans doute celui qui a été le plus discuté, présenté comme le territoire d'identification d'une partie des citoyens mais également comme un résidu de la trame paroissiale d'Ancien Régime, cette dernière ayant été peu réformée depuis et aujourd'hui inadaptée à l'administration territoriale, du fait du trop grand nombre d'entités (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). Cela a conduit l'État à mener des politiques de réduction du nombre de communes, comme dans les années 1970, avec les fusions

dites "Marcellin" (Lenfant, 2018 ; Tellier, 2017). Aux tournant des années 2010, dans un contexte de transformation de l'organisation territoriale française[1], plusieurs parlementaires et élus locaux ont voulu faciliter les fusions de communes en créant un statut plus attractif pour l'entité nouvellement créée. Il s'agit du statut de "commune nouvelle", créé par la loi du 16 décembre 2010, plus précisément les articles 21 à 25 du chapitre III au sein du Titre II "Adaptation des structures à la diversité des territoires" ("Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales", 2010), statut modifié ensuite ("Loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires", 2019). Les premières fusions n'ont cependant pas eu lieu avant 2012, échéance qui borne le choix des données intégrées à la base que nous présentons. Des incitations fiscales ont été ensuite votées pour tenter d'accélérer un mouvement d'abord timide (Bideau, 2019, 2020).

3 La commune nouvelle est un statut qui permet à plusieurs communes (appelées historiques ou fusionnantes) de se regrouper pour ne former qu'une seule entité administrative (il n'y a plus qu'une seule personnalité juridique et budgétaire). Des subdivisions peuvent être maintenues à l'intérieur de la commune nouvelle : il s'agit des "communes déléguées". Cependant, ces dernières n'ont qu'un rôle assez limité, pour ne pas dire symbolique : il existe un conseil de la commune déléguée mais il est uniquement consultatif, un maire délégué peut être nommé mais avec des pouvoirs très restreints, il reste la possibilité de mentionner le nom de la commune déléguée dans l'état-civil, etc.

4 Si les dimensions juridiques (Aubelle, 2016 ; Lenfant, 2018 ; Verpeaux, Pecheul, 2016) ou politiques (Frinault, 2017 ; Kada, 2017 ; Pasquier, 2017 ; Ville, 2017) ont été développées dans des travaux récents, la création de ces nouveaux périmètres de collectivités locales pose un certain nombre de problèmes lorsqu'il s'agit de traiter des données statistiques faisant référence aux communes. Il faut en effet procéder à des appariements de données sur des périmètres variables dans le temps. Une analyse plus détaillée et systématique du phénomène des communes nouvelles à l'échelle nationale a donc nécessité la création d'une base de données spécifique, qui est l'objet de cette contribution.

5 Lorsqu'il s'agit d'étudier les communes françaises, les données disponibles, par exemple via l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques), sont nombreuses mais sont en général fournies en fonction d'une géographie administrative spécifique. Cette dernière ne correspond d'ailleurs pas toujours au millésime des données en question, qu'il s'agisse d'un délai de compilation des statistiques ou du fonctionnement du recensement en France qui repose sur la compilation de données issues de plusieurs enquêtes annuelles. L'étude des regroupements en devient malaisée. La base de données qui est présentée dans cet article, ainsi que le code qui y est associé, ont pour objectif de permettre un travail d'analyse du phénomène de fusions en communes nouvelles.

6 Ce travail s'inscrit, plus globalement, dans une réflexion sur l'effet de MAUP (Openshaw, 1983 ; Wong, Amrhein, 1996 ; Sanders, 2009). Ce *Modifiable Areal Unit Problem* interroge l'impact du découpage dans la perception et l'analyse des phénomènes spatiaux, qu'il s'agisse d'un effet d'échelle (on ne perçoit pas les mêmes répartitions en fonction de l'échelle à laquelle les phénomènes sont représentés, par exemple la part de navetteurs travaillant hors de leur commune de résidence est

mécaniquement réduite lors de fusions de communes) ou d'un effet de zonage (impact des délimitations, à l'intérieur d'un même espace). Ces redécoupages ne sont pas toujours exempts de manipulations des périmètres électoraux (*gerrymandering*), puisque l'effet de MAUP peut avoir des implications très concrètes sur les résultats d'élections (Bussi, Badariotti, 2004). Dans le cas des communes nouvelles, la création d'une nouvelle entité, qui sera prise en compte comme échelle de gouvernement, périmètre de partage fiscal ou encore modalité de calcul pour les flux de péréquation, peut engendrer un effet de MAUP : celui-ci est alors recherché comme permettant, par exemple, une péréquation des ressources entre des communes plus riches et moins riches. Notre base de données, permettant de différencier une vision avant fusion (les communes fusionnantes ou historiques) et une vision après fusion (les communes nouvelles), pourra être utilisée pour observer cet effet de MAUP, comme cela a déjà été fait pour d'autres espaces (Gbenyo, Dubé, 2018).

7 Certains outils existent déjà pour gérer l'évolution des codes géographiques officiels (code communal). Le plus pertinent est sans doute le package COGugaison, construit pour le langage R (Antunez, 2017). Ce dernier propose plusieurs fonctionnalités : tout d'abord, il permet d'identifier le millésime du code officiel géographique utilisé dans une base de données. Ensuite, il propose quelques outils de visualisation des données au cours du temps ou de fusions de données de stock[2]. L'originalité de la démarche que nous proposons, outre de proposer une base déjà constituée, est de fournir une méthode d'agrégation des données, quel que soit le type de ces dernières (stock, ratio et variables textuelles). En détaillant les changements liés à l'évolution des codes géographiques, l'objectif est de permettre l'analyse des territoires construits par les fusions communales.

8 Cet article présente une base permettant l'analyse des communes nouvelles, élaborée à partir des données issues de la statistique publique. Sa construction s'inscrit dans une démarche heuristique, dans le but de mieux appréhender l'objet d'étude que sont les communes nouvelles. Il a fallu, pour cela, non seulement gérer l'identification des entités territoriales à différentes dates mais aussi agréger les données de manière *ad hoc* et cohérente avec l'objet institutionnel ainsi remodelé. Les procédures utilisées pourront aisément être reproduites sur d'autres cas de fusions. En effet, la reconfiguration des territoires est un phénomène qui se retrouve à de multiples échelles, et bien plus largement que dans le cas français (Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), 2007 ; Vanier, 2002). Les évolutions de la carte régionale suite à la loi NOTRe de 2015 ont par exemple déjà été étudiées avec plus ou moins de profondeur historique (Brennetot, Ruffray, 2014 ; Doré, 2021 ; Dumont, 2018) mais les possibilités d'analyses sont loin d'être épuisées dans le cadre municipal (Bideau, Ysebaert, à paraître).

9 Nous présentons tout d'abord les objectifs généraux de la réalisation de cette base de données en posant les termes du problème de l'appariement, puis les données disponibles, avant de détailler les méthodes mises en œuvre et d'esquisser quelques applications possibles. Le *data paper*, la base de données et le code commenté sont diffusés de manière à permettre la reproductibilité de la démarche[3].

Objectifs généraux : gérer des structures évolutives

10 Les communes françaises sont identifiées par l'INSEE via un code communal théoriquement unique (variable CODGEO), dont l'usage est bien connu. Il est constitué de cinq chiffres, dont les deux premiers (ou trois pour l'outre-mer) reprennent le numéro du département concerné. À un instant *t*, chaque CODGEO ne fait référence qu'à une seule commune, c'est de ce point de vue un identifiant unique.

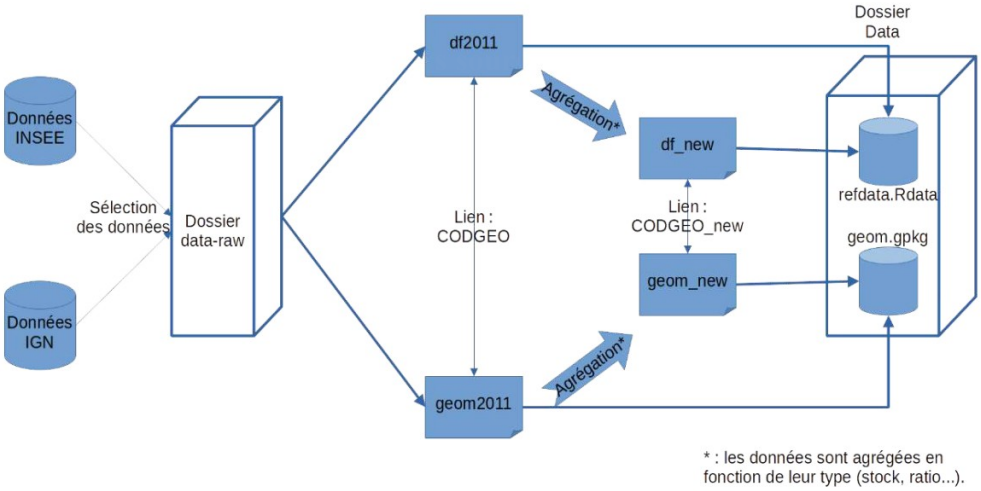
11 Ce caractère unique du code communal n'est cependant pas stable dans le temps : outre quelques très rares cas de changements de CODGEO[4], lors des fusions, l'INSEE a choisi de donner à la nouvelle entité le code de la commune qui en devient le chef-lieu. Ce procédé, qui permet de ne pas avoir à recréer de nouveaux CODGEO, pose un problème épineux si l'on fusionne des données de différentes années, puisque l'appariement des séries statistiques peut être erroné, en raison des changements de périmètres. Cela implique alors de vérifier conjointement le millésime des données et le millésime des limites des communes.

12 À partir des données INSEE et du fond géographique de référence au 1er janvier 2011 (avant toute création de commune nouvelle), il s'agit de structurer la base de données pour qu'elle comporte :

- Les géométries de référence au 1er janvier 2011 et au 1er janvier de l'année la plus récente pour laquelle des données ont été publiées par l'INSEE, avec le même niveau de généralisation cartographique. Ces objets sont appelés respectivement geom2011 et geom_new.
- Les géométries des communes qu'on nommera fusionnantes[5], avant les fusions, au 1er janvier 2011 (geomfus2011).
- Les géométries des communes nouvelles, créées par les fusions en question, à la date la plus récente connue (geomCN_new).
- Des données statistiques contextuelles pour l'ensemble des communes existant en 2011, regroupées dans l'objet df2011. Ces données couvrent des caractéristiques socio-économiques (emploi, structure par âge, etc.), relatives à des zonages (EPCI d'appartenance, catégories d'aires urbaines), et permettant de caractériser les fusions communales à l'œuvre (quelles communes, laquelle devient chef-lieu, y a-t-il création de communes déléguées, à quelle date, etc.). Précisons que les données socio-économiques ou démographiques sont celles publiées en fonction de la géographie administrative au 1er janvier 2011, mais sont présentées sous un millésime différent (elles sont le plus souvent désignées comme étant les données 2009).
- Ces mêmes données statistiques sont agrégées, suivant des modalités dépendant de leur nature (valeurs de stock, ratios, valeurs textuelles), pour constituer l'objet df_new, qui reprend la géographie administrative la plus récente (ici celle au 1er janvier 2022).

13 La jointure entre les données et les géométries de référence est évidemment facilitée pour permettre cartographie et analyse spatiale.

Figure 1 : Schéma général de la construction de la base de données



Bideau, 2022

14 Il est à noter que le phénomène des communes nouvelles n'a, du moins pour l'instant, pas du tout touché les communes d'outre-mer ni celles de Corse. Par conséquent, du fait des spécificités territoriales et administratives de ces espaces, nous avons choisi de nous concentrer sur les seules communes de l'"Hexagone", soit la France métropolitaine en excluant la Corse.

Présentation des différentes sources utilisées

15 Les sources utilisées pour la construction de données décrivant les communes fusionnées proviennent d'une part de l'IGN (Institut Géographique National) pour les géométries de référence nécessaires et de l'INSEE pour les données statistiques ainsi que celles permettant de documenter les fusions de communes. Ces sources sont librement accessibles et permettent de redistribuer des données sources bien documentées selon des protocoles ouverts, compatibles avec les exigences de reproductibilité.

Les géométries de référence

16 L'IGN propose des données multiples, dont un fond géographique à l'échelle des communes. Nous avons utilisé le fond Geofla®Communes édition 2011 (France Métropolitaine) puisque l'année 2011 est la dernière avant toute création de commune nouvelle.

Les données contextuelles statistiques : fichiers sources et indicateurs cibles

17 Afin de caractériser les spécificités des communes nouvelles, plusieurs tables statistiques à l'échelon communal sont disponibles. Étudier l'ensemble des communes nouvelles impliquait de prendre comme point de départ la géographie administrative au 1er janvier 2011. Néanmoins, lorsque l'INSEE publie des données, le millésime

annoncé est souvent différent de la géographie administrative utilisée (ces éléments sont alors documentés dans les métadonnées). Ainsi, les tables que nous avons utilisées sont généralement identifiées avec le millésime 2009[6] pour la géographie administrative au 1er janvier 2011.

18 Plusieurs bases de données ont été utilisées, détaillées dans le tableau 1. Le détail des variables retenues est accessible dans le tableau annexe 1, sachant que l'ajout de données supplémentaires présentes dans les bases utilisées est assez aisé[7].

Tableau 1 : Les bases de données utilisées

Source	Producteur	Nom du fichier
Table d'appartenance des communes (2011)	INSEE	table-appartenance-geo-communes-11.xls
Base Emploi - population active en 2009	INSEE	base-cc-emploi-pop-active-2009.xls
Base Évolution et structure de la population en 2009	INSEE	base-cc-evol-struct-pop-2009.xls
Base Mobilités professionnelles en 2009	INSEE	BTX_FM_DTR_2009.xls
Potentiel financier	DGCL	Potentiel_financier_2011.xls
Données comptables et fiscales des collectivités locales	DGCL	city_all.csv
L'impôt sur le revenu par collectivité territoriale	Ministère de l'économie	Ircom_2011_revenus2010.xls
Geofla®Communes édition 2011 (France Métropolitaine)	IGN	

Bideau, Ysebaert, 2022

Données concernant les fusions communales et les communes nouvelles

19 La table de passage communale produite par l'INSEE restitue l'ensemble des changements qui ont affecté des communes en France depuis 2003. Cette table ne concerne pas exclusivement les communes nouvelles.

20 Pour cette raison, nous avons associé à ce fichier d'origine d'autres tables mises à disposition par l'INSEE : les listes des communes nouvelles (un fichier par année depuis 2016). Ces dernières comportent, pour chaque commune ayant participé à une fusion, les informations avant et après ce changement, ainsi que la date de décision et d'effet[8]. Pour retracer les créations de communes nouvelles antérieures au 2 janvier 2015, un fichier a été créé à partir de l'interface d'historique des communes de l'INSEE.

21 Le tableau suivant présente le récapitulatif des informations mises à disposition par l'INSEE.

Tableau 2 : Les données à disposition concernant les fusions

Nom de la variable	Description	Source	Producteur
annee_modif	Année de modification	Table d'appartenance géographique des communes et tables de passage	INSEE
COM_FIN	Code INSEE de la commune finale	Table d'appartenance géographique des communes et tables de passage	INSEE
COM_INI	Code INSEE Commune initiale	Table d'appartenance géographique des communes et tables de passage	INSEE
LIB_COM_FIN	Libellé de la commune finale	Table d'appartenance géographique des communes et tables de passage	INSEE
LIB_COM_INI	Libellé de la commune initiale	Table d'appartenance géographique des communes et tables de passage	INSEE
DepComN	Code Insee de la commune nouvelle	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)
NomCN	Nom de la commune nouvelle	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)
DepComA	Code Insee de l'ancienne commune	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)
NomCA	Nom de l'ancienne commune	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)
ChefLieu	Statut de commune chef-lieu (O =OUI, N =NON)	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)

ComDLG	Statut de Commune déléguée (O =OUI, N =NON)	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)
Date1	Date de l'arrêté préfectoral (JJ/MM/AAAA)	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)
Date1bis	Date de l'arrêté préfectoral modificatif (JJ/MM/AAAA)	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx (à partir de 2018)	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)
Date2	Date d'effet (si différente du 1er janvier de l'année suivante)	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)
Date3	Date de publication au JO (renseignée si la parution au JO a eu lieu à la date de mise en ligne)	Fichier des communes nouvelles créées en 20xx (jusqu'en 2021)	INSEE (fichiers consolidés à partir de 2015)

Bideau, Ysebaert, 2022

Méthodes d'agrégation des données dans le cas des communes nouvelles

22 Cette section détaille les étapes réalisées pour importer, préparer et agréger les données relatives à l'analyse du phénomène des communes nouvelles.

Préparation des géométries de référence

23 La construction des géométries de référence repose sur le fichier géographique Geofla®Communes édition 2011 France Métropolitaine (objet geom2011). Ce choix limite la base aux communes dites métropolitaines, choix effectué car le phénomène des communes nouvelles n'a jusqu'à présent pas touché les communes ultra-marines. Les communes de Corse ont été également supprimées, étant donné (1) qu'elles ne sont pas concernées par le processus de création de communes nouvelles et (2) que cela permet d'améliorer la résolution et la simplicité des représentations cartographiques.

24 Les arrondissements marseillais, lyonnais et parisiens ont été agrégés au niveau communal pour un meilleur appariement avec les données statistiques de référence utilisées ultérieurement. Ce fond communal a également été agrégé au niveau départemental à des fins de représentation cartographique (dep).

25 Le code communal (CODGEO), servant de référence pour les jointures ultérieures avec les données attributaires, a été extrait de ces géométries.

Données statistiques caractérisant les communes françaises

26 Les différentes données, contenues dans les sources présentées plus haut (tableau 1) et permettant d'obtenir les indicateurs choisis (tableau annexe 1) ont été importées[9]. La jointure a été réalisée à l'aide des codes communaux 2011, l'ensemble constituant alors l'objet df2011.

27 Les catégories du Zonage en Aires Urbaines (ZAU) ont également été regroupées, pour faciliter les analyses de cette typologie. Outre les catégories proposées par l'INSEE (comme l'espace périurbain regroupant les communes codées 112 et 120), des catégories ont été rajoutées comme les communes constituant les petits pôles (codes ZAU 221 et 222).

Gestion des fusions communales et identification des communes nouvelles

28 Afin de créer les informations chronologiques sur les fusions communales, la table de passage communale a constitué la source primaire, présentant l'ensemble des mutations qui ont touché des communes en France depuis 2003. Ont également été utilisées les tables mises à disposition par l'INSEE (un fichier par année depuis 2016).

29 Cette démarche permettra de compléter aisément le fichier à l'avenir, pour tenir compte d'éventuelles nouvelles fusions. Il suffira de rajouter les fichiers les plus récents (dans le dossier data-raw comme dans le code) :

- La nouvelle table concernant les fusions de l'année écoulée (2022 par exemple, donc situation au 1er janvier 2023) ;
- La table de passage (s'appelant probablement 2003-2023) ;
- La table d'appartenance (s'appelant probablement 2023)[10].

Identification des communes fusionnantes

30 Nous avons commencé par identifier les communes ayant pris part à une fusion en utilisant la table de passage globale fournie par l'INSEE depuis la géométrie de 2003. Cette table comporte une page dédiée à toutes les fusions depuis cette date. Elle comprend donc aussi des fusions de communes qui n'ont pas créé de communes nouvelles, puisque ce statut n'apparaît qu'en 2010 et n'est utilisé pour la première fois qu'en 2012. C'est le sens de la distinction entre le champ FUSION qui a été créé d'abord (désignant n'importe quelle fusion de commune) et le champ COM_NOUV, créé dans un second temps, qui concerne bien les seules communes participant à la création de communes nouvelles.

Identification et caractérisation des communes nouvelles

31 Les informations contenues dans les tables de passage par années (celles fournies année par année depuis 2016 par l'INSEE et celle créée manuellement pour les fusions ayant eu lieu entre 2012 et le 1er janvier 2015) ont été ajoutées : elles décrivent des communes créées après l'élaboration du statut de commune nouvelle (par la loi du 16 décembre 2010 intitulée "Loi de réforme des collectivités territoriales", cf. plus haut) et

sont davantage détaillées concernant ces fusions (création ou non de communes déléguées et date de création sont par exemple renseignées)[11].

32 Certains cas particuliers ont demandé un traitement spécifique :

- Bettoncourt-le-Haut a fusionné en 1972 avec Épizon, sous le statut de commune-associée. Au 1er janvier 2013, avec la création de la commune-nouvelle d'Épizon, la commune de Bettoncourt-le-Haut est devenue commune déléguée. Comme on ne disposait pas des données 2011 pour Bettoncourt-le-Haut, on a préféré ignorer cette dernière en considérant que la commune nouvelle d'Épizon est le résultat de la fusion des seules Épizon et Pautaines-Augeville (source : fiche spécifique de l'INSEE).
- Il a été également nécessaire de traiter individuellement le cas de la commune de L'Oudon, qui a changé de code communal à plusieurs reprises : issue de la fusion-association de dix communes en 1973, elle avait jusqu'en 1990 le code 14472. Du fait d'un transfert de chef-lieu, le code a été modifié en 14697. Après un nouveau transfert de chef-lieu en 2014, l'INSEE a décidé en 2016 de ré-attribuer le code de 14472. Cette commune a ensuite fusionné au 1er janvier 2017 au sein de la commune nouvelle de Saint-Pierre-en-Auge. Pour éviter les problèmes d'association entre les données, nous avons laissé l'ancien code 14697, qui est celui utilisé dans les données INSEE que nous avons utilisées (millésime 2011). Cf. ici pour plus de détails.

33 Pour faciliter la lecture des dynamiques, et sans empêcher néanmoins l'étude par date précise (en fonction des années, cf. graphique 1 dans la quatrième section, voire mois et jour), nous avons distingué plusieurs vagues de fusions en fonction de leur intensité[12] :

- une première phase, peu intense, concernant 73 communes (se regroupant en 26 communes nouvelles), entre le 1er janvier 2011 et le 1er janvier 2015 inclus ;
- ensuite, le nombre plus important de fusions a conduit à isoler chaque année 2015, 2016, 2017 et 2018 dans quatre phases distinctes ;
- enfin, la période des années 2019, 2020 et 2021 (jusqu'au 1er janvier 2022), moins intense en terme de fusions, a été regroupée dans une seule phase.

34 Cette périodisation peut être modifiée en fonction des évolutions des prochaines années (la poursuite des fusions est probable bien que s'annonçant moins nombreuses) ou d'autres choix chronologiques.

Gestion des scissions communales

35 Dans la table de passage, des scissions communales sont mentionnées. Une étape supplémentaire a permis que ces dernières ne soient pas considérées comme des fusions ou des communes nouvelles.

36 Il faut, là encore, noter un cas particulier : en 2012, la commune de Robert-Magny-Laneuville-à-Rémy (52427) se scinde en Robert-Magny (52427) et Laneuville-à-Rémy (52266). Au 1er janvier 2016, Robert-Magny fusionne avec Montier-en-Der (52331) pour former La Porte du Der (52331). Comme on ne disposait pas des données de recensement en 2011 pour Laneuville-à-Rémy, on a préféré ignorer cette scission et cette dernière commune n'apparaît donc pas dans notre base de données (source : fiche spécifique de l'INSEE).

Agrégation des indicateurs et calcul des ratios

37 Une étape majeure a ensuite été l'agrégation des indicateurs, pour les communes ayant fusionné. Cette agrégation, souvent simple pour les variables de stock (additions des données des communes fusionnantes), a présenté davantage de difficultés pour le traitement des ratios. Pour ce faire, une fonction spécifique, "comix", a été créée. Elle permet d'agréger les données selon leurs natures. Les données textuelles, si elles ne sont pas identiques, sont concaténées, les variables de stock sont additionnées, les variables de ratio (qui pourraient, pour certaines, également être recalculées à partir des variables de stock) sont pondérées en fonction du dénominateur adapté (indiqué dans les métadonnées), pouvant être la population, le nombre d'actifs, le nombre de foyers, etc.

38 Nous avons importé, au préalable, les zonages de référence pour l'année la plus récente, ce qui permet d'avoir les informations les plus à jour possible (cas de quelques communes ayant changé de département avec les fusions). Ce sont ces zonages qui constituent le matériau de base de l'objet df_new.

Résumé des fichiers créés

39 Deux jeux de données ont ainsi été produits :

- Le premier, df2011, contient l'ensemble des données communales françaises désirées en fonction de la géographie administrative au 1er janvier 2011.
- Le second, df_new, contient les informations en fonction de la géographie administrative du 1er janvier de la dernière année pour laquelle les données ont été publiées par l'INSEE. Les données 2011 ont été regroupées en fonction du fichier des fusions délivré par l'INSEE, à l'aide de la fonction comix créée plus haut. Le tableau annexe 2 détaille les codes respectifs que ces fichiers contiennent, ainsi qu'un descriptif de leur contenu.

40 Les variables présentes dans df_new sont identifiées de la même manière que dans df2011. Les seules différences, par exemple concernant les identifiants des communes, sont pointées par le suffixe "_new" (ainsi le CODGEO_new désigne le code des communes à la nouvelle géométrie) ou supprimées quand le champ n'a pas de sens pour les communes fusionnantes[13].

41 Les jeux de données de référence sont finalement exportés dans le dossier data au format RData.

Agrégation des dernières géométries connues, extraction des communes nouvelles et export des résultats

42 Après le travail sur les données, ce sont les géométries qui ont été agrégées pour correspondre aux géométries les plus récentes (ici, 1er janvier 2022). Des objets ont ensuite été spécifiquement créés pour isoler et permettre de faciliter l'étude des communes fusionnantes (geomfus2011) et des communes nouvelles (geomCN_new).

43 Cinq couches géographiques ont été exportées dans le fichier geom.gpkg (au sein du dossier "data", cf. figure 1) :

- Les géométries communales au 1er janvier 2011 (geom2011).

- Les géométries communales au 1er janvier de l'année la plus récente pour laquelle des données ont été publiées par l'INSEE (geom_new).
- Les géométries des communes concernées par une création de communes nouvelles, avant fusion (geomfus2011).
- Les géométries des communes nouvelles, après fusion (geomCN_new).
- Une couche d'habillage pour faciliter les représentations cartographiques[14] : les départements (dep).

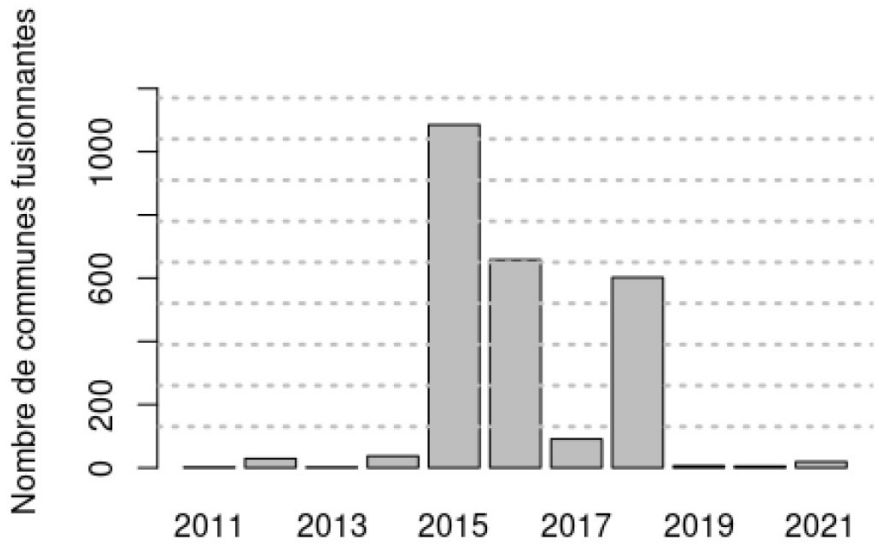
Présentation de quelques traitements possibles

44 Nous proposons ici quelques exemples de traitements rendus possibles par la base de données ainsi constituée.

La création des communes nouvelles au cours du temps

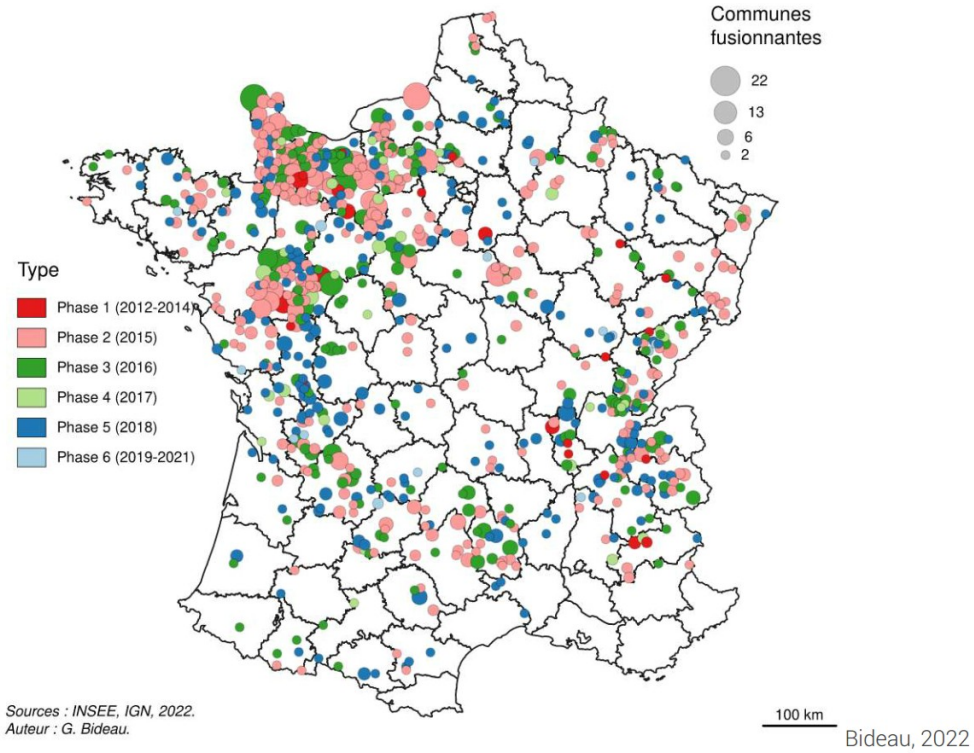
45 Un premier type d'analyse consiste à produire une vision chronologique des créations de communes nouvelles. On propose ici une visualisation du nombre de communes fusionnantes ayant rejoint une commune nouvelle pour une année donnée (on a plusieurs cas de fusions successives)[15]. Le graphique 1 montre le nombre de communes fusionnantes en fonction de l'année de la fusion (dans ce graphique, comme dans les tables de l'INSEE, les fusions effectives au 1er janvier d'une année *n* sont notées à l'année *n-1*). L'intensité variable des fusions au cours du temps y est particulièrement visible, d'où le choix qui a été fait de distinguer différentes périodes (six phases identifiées plus haut). Cela permet d'envisager une comparaison des fusions en fonction de l'année de leur réalisation, par exemple sur le nombre de communes, leurs profils etc. On peut également cartographier la répartition des communes fusionnantes, en fonction des phases (figure 2)[16], ce qui permet d'observer une répartition très hétérogène à l'échelle française, déjà discutée (Bideau, 2019) et qui a pu conduire à des études régionales comme dans le Maine-et-Loire (Ohoussa, Margetic, 2020).

Graphique 1 : Nombre de communes fusionnantes en fonction de l'année de fusion



Bideau, 2022

Figure 2 : Communes nouvelles (2012-2022) par phases



Bideau, 2022

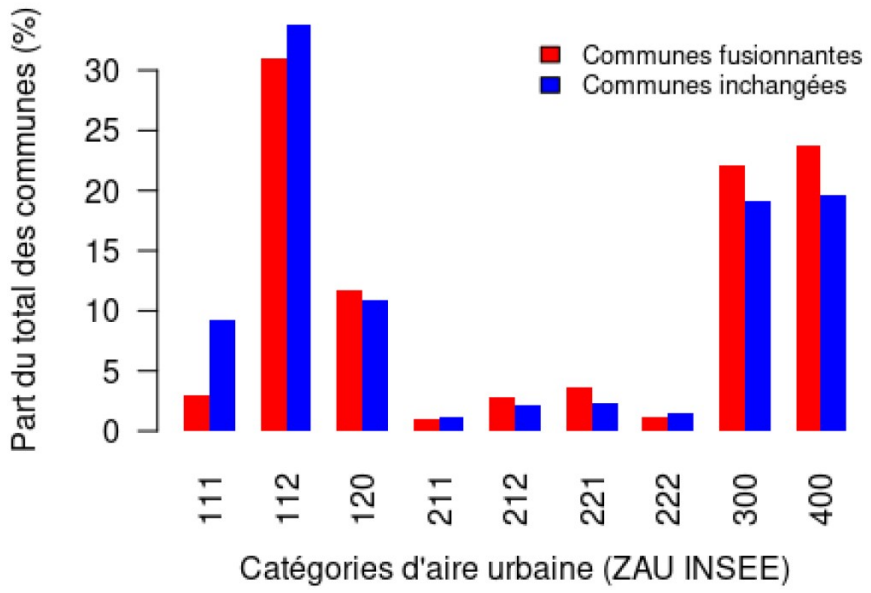
Communes fusionnantes et zonage en aires urbaines

46 À partir du zonage en aire urbaine élaboré par l'INSEE pour chaque commune (CATAEU2010)[17], il est également possible d'analyser globalement le profil des communes fusionnantes en le comparant à celui des communes inchangées.

47 Les catégories utilisées ici sont celles définies par l'INSEE :

- 111 : Commune appartenant à un grand pôle (10 000 emplois ou plus)
- 112 : Commune appartenant à la couronne d'un grand pôle
- 120 : Commune multipolarisée des grandes aires urbaines
- 211 : Commune appartenant à un moyen pôle (5 000 à moins de 10 000 emplois)
- 212 : Commune appartenant à la couronne d'un moyen pôle
- 221 : Commune appartenant à un petit pôle (de 1 500 à moins de 5 000 emplois)
- 222 : Commune appartenant à la couronne d'un petit pôle
- 300 : Autre commune multipolarisée
- 400 : Commune isolée hors influence des pôles

Graphique 2 : Répartition des communes fusionnantes ou non en fonction des catégories d'aire urbaine



Bideau, 2022

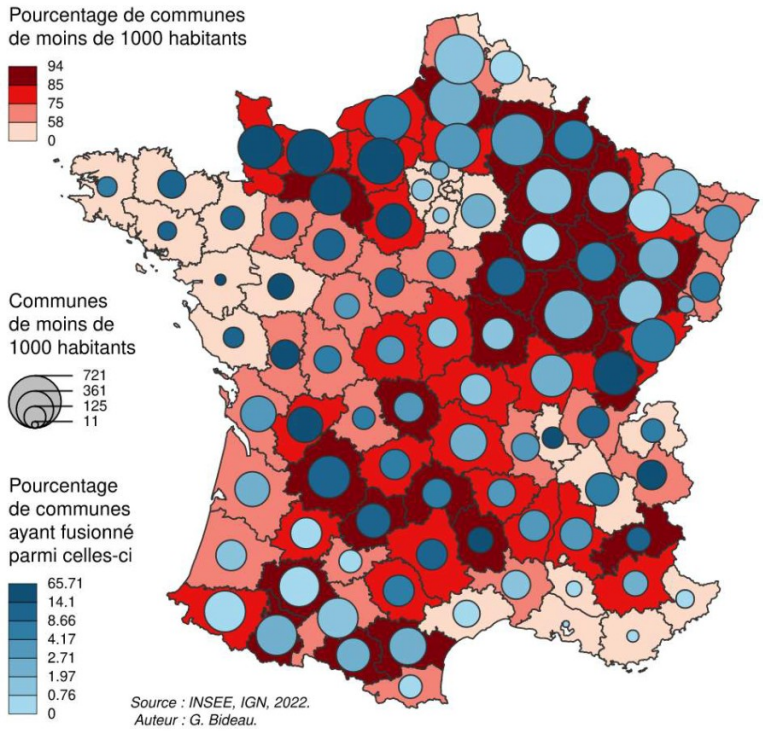
48 Ainsi, les profils des communes fusionnantes et des communes inchangées sont relativement proches. Les écarts les plus importants se situent aux extrêmes. Les communes fusionnantes sont marquées par une plus faible représentation des communes centres de grands ou moyens pôles dans les communes nouvelles et une sur-représentation des communes multipolarisées ou hors influence des pôles. Un test du Chi² permet de rejeter l'hypothèse d'indépendance des deux variables (X^2 = 171.1873722, df = 8 et p-value = 7.2713813^{-33}).

49 D'autres traitements sont évidemment possibles avec la base de données réalisée, comme par exemple l'élaboration d'une typologie à l'aide d'une Classification par Ascendance Hiérarchique (CAH), qui a été réalisée pour les communes créées entre 2012 et le 1er janvier 2020 (Bideau, Ysebaert, à paraître).

La répartition des communes fusionnantes par départements

50 La question de la taille des communes est un enjeu majeur de l'analyse des communes nouvelles. En effet, cette dernière pourrait être un facteur explicatif assez simple. Or, une carte avec une trame départementale permet d'observer un résultat contre-intuitif : ce ne sont pas nécessairement les zones où il y a une sur-représentation des petites communes qui fusionnent le plus. Les départements avec de forts taux de communes de moins de 1000 habitants ne sont pas forcément ceux où les petites communes ont fusionné en grand nombre, par exemple dans l'Est de la France. Le pourcentage de communes de moins de 1000 habitants ayant fusionné est d'une manière générale très inégal, et faible dans de nombreux départements. Cela signifie que les procédures de création des communes nouvelles, dans de nombreux départements, ne résolvent pas le sujet des petites communes, alors que c'est un des objectifs du législateur.

Figure 3 : Communes fusionnantes et communes peu peuplées : des phénomènes distincts (2012-2022)



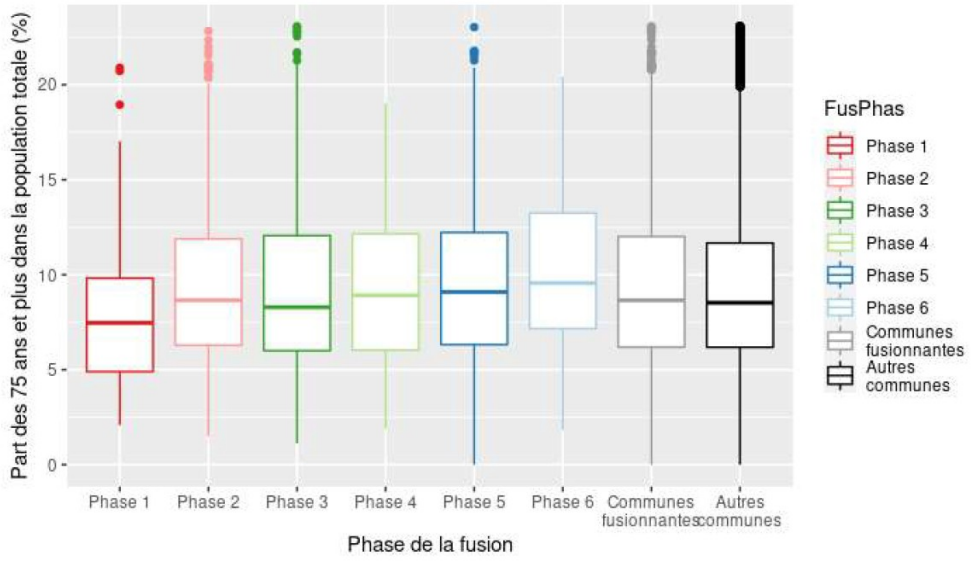
Bideau, 2022

Variables de contexte et communes fusionnantes : deux propositions exploratoires

51 L'existence de variables de contexte dans la base de données permet de comparer les caractéristiques des communes fusionnantes entre elles et par rapport aux communes non fusionnantes. Nous proposons ici deux graphiques concernant deux variables[18]. L'exploitation plus approfondie des variables de contexte a permis l'élaboration d'une typologie dégageant des profils de communes fusionnantes (Bideau, Ysebaert, à paraître).

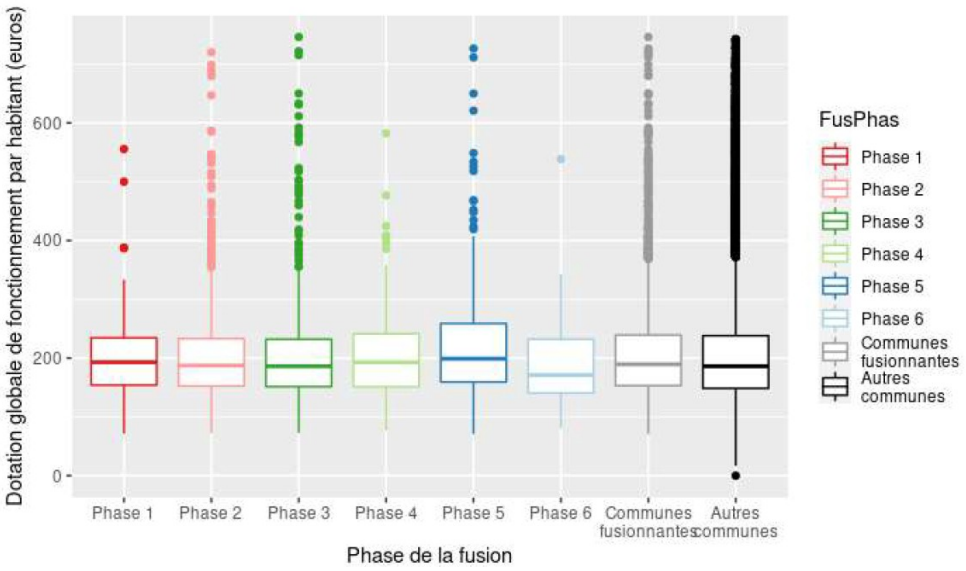
52 Concernant la part des plus de 75 ans dans la population communale et la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement, principale dotation de l'État pour les collectivités) par habitant, on remarque en premier lieu une assez grande similitude entre l'ensemble des communes fusionnantes et les autres communes. La part des personnes âgées est, en revanche, inégale suivant les phases de fusions. Globalement, les fusions les plus récentes ont été le fait de communes avec une proportion d'habitants de plus de 75 ans plus élevée, alors que la moyenne des communes fusionnantes est légèrement plus élevée que celle des autres communes. La DGF par habitant est peu différenciée, y compris en fonction des phases de fusions. Cependant, cet élément, qui est un des moteurs de la décision de fusionner (Bideau, 2019), est au cœur des questions budgétaires, qui constituent notre agenda de recherche pour la suite de ce travail.

Figure 4 : Part des 75 ans et plus dans la population des communes, distribuées par phases pour les communes fusionnantes



Bideau, 2022

Figure 5 : Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) par habitant des communes, distribuées par phases pour les communes fusionnantes



Bideau, 2022

Conclusion

53 La base de données *DAC (Données Agrégées des Communes) 2011-2022* permet une analyse approfondie du phénomène des communes nouvelles, au sein de l'ensemble des communes françaises. Qu'il s'agisse de décrire les entités y ayant participé (les communes fusionnantes), les nouvelles entités créées (les communes nouvelles) ou les transformations qu'impliquent la fusion, de nombreuses études sont possibles, pour compléter les premières approches qui ont pu être proposées à l'aide de cette base (Bideau, 2019 ; Bideau, Giraut, 2022 ; Bideau, Ysebaert, à paraître).

54 Au-delà de la question des communes nouvelles, les regroupements d'entités géographiques se retrouvent à de multiples échelles et dans de nombreux contextes. L'analyse pourra en être facilitée grâce à la reproductibilité de la démarche et à la possibilité d'intégration de nouvelles données annuelles, en fonction des évolutions des fusions. A posteriori ou a priori, les décisions politiques gagneront toujours à une évaluation ouverte et transparente de leurs conséquences.

Matériel supplémentaire

55 La base de données ainsi que le code permettant son contrôle et sa reproductibilité sont mis à disposition dans la collection de *Cybergeo Dataverse* : https://doi.org/10.7910/DVN/TOOP4N.

56 Les données et le code associé sont publiés sous la licence Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0) (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) .

Remerciements

57 Nous tenons à remercier chaleureusement tous ceux qui ont participé à l'élaboration de ce *data paper*, en particulier Renaud Le Goix ainsi que les membres du comité de lecture de *Cybergeo* pour la qualité de leurs remarques et suggestions.

BIBLIOGRAPHIE

ANTUNEZ K., 2017, "COGugaison - manipuler des données communales en historique sur R", [en ligne]. URL : https://www.data.gouv.fr/fr/reuses/cogugaison-manipuler-des-donnees-communales-en-historique-sur-r/

AUBELLE V., 2016, *Les communes nouvelles*, P. Gibert, J. Pélissard Eds., Paris, Berger-Levrault.

BIDEAU G., 2019, "Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse", *Annales de Géographie*, vol. 728, No.4, 57-85, [en ligne]. URL : https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2019-4-page-57.htm

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

BIDEAU G., GIRAUT F., 2022, "Faire territoire : logiques de la dénomination des communes nouvelles françaises", *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, No.43, [en ligne]. URL : http://journals.openedition.org/espacepolitique/9898

BIDEAU G., YSEBAERT R., à paraître, "Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : Quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ?", *L'Espace géographique*, vol. 50, No.1.

BRENNETOT A., RUFFRAY S. DE., 2014, "Découper la France en régions", *Cybergeo : European Journal of Geography*, [en ligne]. URL : http://journals.openedition.org/cybergeo/26376

BUSSI M., BADARIOTTI D., 2004, *Pour une nouvelle géographie du politique : territoire, démocratie, élections*, Paris, France, Anthropos.

COMITÉ EUROPÉEN SUR LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE (CDLR)., 2007, *Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales*, Conseil de l'Europe, [en ligne]. URL : https://rm.coe.int/16807480b3

DORÉ G., 2021, "Les nouvelles régions en France. Un projet réfléchi ? Des fusions probantes ou non ?", *Les Analyses de Population Avenir*, vol. 32, No.2, 1-28, [en ligne]. URL : https://www.cairn.info/revue-analyses-de-population-et-avenir-2021-2-page-1.htm

DUMONT G.F., 2018, "Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives", *ENeC - Espaces, Nature et Culture*, [en ligne]. URL : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01837063

FRINAULT T., 2017, "Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale, New municipalities : the unexpected guest of the local territorial reform", *Revue française*

d'administration publique, No.162, 277-294, [en ligne]. URL : http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-2-page-277.htm

GBENYO K., DUBÉ J., 2018, "Le Maup et l'insoluble question de frontière optimale", *Revue d'Économie Régionale Urbaine*, No.3, 619-650, [en ligne]. URL : https://www-cairn-info.ezproxy.u-paris.fr/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2018-3-page-619.htm

GRISON J.B., 2016, "Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ?", *EchoGéo*, No.35, [en ligne]. URL : http://echogeo.revues.org/14522

KADA N., 2017, "Les communes nouvelles, vous avez dit nouvelles ?, Are "new municipalities" really new ?", *Revue française d'administration publique*, No.162, 267-276, [en ligne]. URL : http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-2-page-267.htm

LENFANT T., 2018, *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*, Paris, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, [en ligne]. URL : https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02074131

LOI, 2010, "Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales", [en ligne]. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000023239624/

LOI, 2014, "Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles", [en ligne]. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028526298

LOI, 2015, "Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République", [en ligne]. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030985460/

LOI, 2019, "Loi n° 2019-809 du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires", [en ligne]. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038864079

OHOUSSA A.B., MARGETIC C., 2020, "Les communes nouvelles des Mauges et la réorganisation politique locale (département de Maine-et-Loire)", *L'Espace Politique*, No.39, [en ligne]. URL: http://journals.openedition.org/espacepolitique/7301

OPENSHAW S., 1983, *The modifiable areal unit problem*, Norwich, GeoBooks.

OZOUF-MARIGNIER M.V., VERDIER N., 2013, "Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation ?", *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, No.125-2, [en ligne]. URL : http://journals.openedition.org.rproxy.sc.univ-paris-diderot.fr/mefrim/1462

PASQUIER R., 2017, "Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale", *Revue française d'administration publique*, No.162, 239-252, [en ligne]. URL : http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-2-page-239.htm

SANDERS L., 2009, "Chapitre 5. Du lieu au territoire, de l'événement à l'histoire : modèles et échelles", in : *Modélisation de l'environnement : entre natures et sociétés*, Versailles, Éditions Quæ, 113-129, [en ligne]. URL : https://www.cairn.info/modelisation-de-l-environnement-entre-natures-e--9782759203147-page-113.htm

TELLIER T., 2017, "La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes", *Revue française d'administration publique*, No.162, 253-266, [en ligne]. URL : http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-2-page-253.htm

VANIER M., 2002, "La recomposition territoriale", *L'information géographique*, vol. 66, No.2, 97-97, [en ligne]. URL : http://www.persee.fr/doc/ingeo_0020-0093_2002_num_66_2_2799

VERPEAUX M., PECHEUL A., 2016, *Les communes nouvelles*, Paris, LexisNexis.

VILLE F., 2017, *Communes nouvelles : atouts et dangers*, Nantes, France, Frédéric Ville - Salientes Éditions.

WONG D., AMRHEIN C., 1996, "Research on the MAUP: Old wine in a new bottle or real breakthrough?", *Geographical Systems*, vol. 3, No.2-3, 73-76.

ANNEXES

Liste des variables sélectionnées en amont

Le tableau suivant résume les indicateurs ciblés pour la collecte de données. S'il s'agit de variables de stock, elles constituent alors des numérateurs et dénominateurs qui seront, par la suite, composées en ratios.

Ces données sont accessibles sur les sites des institutions concernées à partir des noms des jeux de données présents dans la table ci-dessous (les chemins sont précisés dans les métadonnées, cf. fichier meta.xlsx). Nous avons utilisé ici les données par âge et en fonction des Catégories Socio-Professionnelles (CSP) car elles nous paraissaient susceptibles, en toute hypothèse, d'être de bons indicateurs pour catégoriser le profil des communes. Cependant, des données bien plus larges (concernant par exemple le sexe ou les secteurs d'activité) sont présentes dans les fichiers sources, leur ajout dans la base de données ne nécessite qu'une sélection au sein du fichier meta.xlsx puis de relancer l'ensemble du code.

Tableau annexe 1 : Les indicateurs d'intérêt sélectionnés

Nom de la variable	Description	Source	Producteur
CODGEO	Code INSEE, découpage géographique au 01/01/2011	Toutes tables	INSEE
LIBGEO	Nom de la commune, découpage géographique au 01/01/2011	Toutes tables	INSEE
CODE_DEPT	Département	Toutes tables	INSEE

CATAEU2010	Catégorie de communes dans le zonage en aires urbaines 2010	Table d'appartenance des communes (2011)	INSEE
REG	Région	Table d'appartenance des communes (2011)	INSEE
ARR	Arrondissement	Table d'appartenance des communes (2011)	INSEE
CV	Canton de ville	Table d'appartenance des communes (2011)	INSEE
UU2010	Unité urbaine 2010	Table d'appartenance des communes (2011)	INSEE
AU2010	Aire urbaine 2010	Table d'appartenance des communes (2011)	INSEE
ZE2010	Zone d'emploi 2010	Table d'appartenance des communes (2011)	INSEE
EPCI	EPCI	Table d'appartenance des communes (2011)	INSEE
P09_ACT1564	Actifs 15-64 ans en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
P09_CHOM1564	Chômeurs 15-64 ans en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
P09_ETUD1564	Élèv. Étud. Stag. non rémunérés 15-64 ans en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
P09_RETR1564	Retraités Préretraités 15-64 ans en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE

C09_ACT1564_CS1	Actifs 15-64 ans Agriculteurs exploitants en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
C09_ACT1564_CS2	Actifs 15-64 ans Artisans, Comm., Chefs entr. en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
C09_ACT1564_CS3	Actifs 15-64 ans Cadres, Prof. intel. sup. en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
C09_ACT1564_CS4	Actifs 15-64 ans Prof. intermédiaires en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
C09_ACT1564_CS5	Actifs 15-64 ans Employés en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
C09_ACT1564_CS6	Actifs 15-64 ans Ouvriers en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
P09_EMPLT	Emplois au LT en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
C09_EMPLT_AGRI	Emplois au LT Agriculture en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
C09_EMPLT_INDUS	Emplois au LT Industrie en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
C09_EMPLT_CONST	Emplois au LT Construction en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
C09_EMPLT_CTS	Emplois au LT Commerce, Transports, Services divers en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE

C09_EMPLT_APESAS	Emplois au LT Adm publique, Enseignement, Santé, Act sociale en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
P09_ACTOCC	Actifs occupés 15-64 ans en 2009	Base Emploi - population active en 2009	INSEE
P09_POP	Population en 2009	Base Évolution et structure de la population en 2009	INSEE
P09_POP0014	Pop 0-14 ans en 2009	Base Évolution et structure de la population en 2009	INSEE
P09_POP1529	Pop 15-29 ans en 2009	Base Évolution et structure de la population en 2009	INSEE
P09_POP3044	Pop 30-44 ans en 2009	Base Évolution et structure de la population en 2009	INSEE
P09_POP4559	Pop 45-59 ans en 2009	Base Évolution et structure de la population en 2009	INSEE
P09_POP6074	Pop 60-74 ans en 2009	Base Évolution et structure de la population en 2009	INSEE
P09_POP75P	Pop 75 ans ou plus en 2009	Base Évolution et structure de la population en 2009	INSEE
C09_ACTOCC15P_ILT1	Nombre d'actifs travaillant dans leur commune (ou arrondissement municipal) de résidence	Base Mobilités professionnelles en 2009	INSEE
C09_ACTOCC15P_ILTAUT	Nombre d'actifs travaillant hors de leur commune (ou arrondissement municipal) de résidence	Base Mobilités professionnelles en 2009	INSEE

C09_ACTOCC15P	Total : nombre d'actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi	Base Mobilités professionnelles en 2009	INSEE
Potentiel.Financier	Potentiel financier des communes	Potentiel financier	DGCL
dotation.globale.de.fonctionnement	Dotation globale de fonctionnement des communes en 2011	Données comptables et fiscales des collectivités locales	DGCL
Nombre.de.foyers.fiscaux	Nombre de foyers fiscaux dans la commune en 2011	L'impôt sur le revenu par collectivité territoriale	Ministère de l'économie
Revenu.fiscal.de.référence.des.foyers.fiscaux	Revenu fiscal de référence de l'ensemble des foyers imposés sur la commune	L'impôt sur le revenu par collectivité territoriale	Ministère de l'économie
Impôt.net..total.	Impôt net total sur la commune	L'impôt sur le revenu par collectivité territoriale	Ministère de l'économie
Nombre.de.foyers.fiscaux.imposables	Nombre de foyers fiscaux imposables sur la commune	L'impôt sur le revenu par collectivité territoriale	Ministère de l'économie
superficie	Superficie (km²)	Geofla®Communes édition 2011 (France Métropolitaine)	IGN

Bideau, Ysebaert, 2022

Liste des variables de la base DAC (2011-2022)

Ce tableau détaille les codes et descriptions des variables contenues dans la base *DAC (Données Agrégées des Communes) 2011-2022*.

Tableau annexe 2 : Les variables présentes dans la base de données DAC 2011-2022

Nom de la variable	Description

CODGEO	Code INSEE, découpage géographique au 01/01/2011
LIBGEO	Nom de la commune, découpage géographique au 01/01/2011
CODE_DEPT	Département
CATAEU2010	Catégorie de communes dans le zonage en aires urbaines 2010
REG	Région
ARR	Arrondissement
CV	Canton de ville
UU2010	Unité urbaine 2010
AU2010	Aire urbaine 2010
ZE2010	Zone d'emploi 2010
EPCI	EPCI
P09_ACT1564	Actifs 15-64 ans en 2009
P09_CHOM1564	Chômeurs 15-64 ans en 2009
P09_ETUD1564	Élèv. Étud. Stag. non rémunérés 15-64 ans en 2009
P09_RETR1564	Retraités Préretraités 15-64 ans en 2009
C09_ACT1564_Agr	Actifs 15-64 ans Agriculteurs exploitants en 2009
C09_ACT1564_ArtCom	Actifs 15-64 ans Artisans, Comm., Chefs entr. en 2009
C09_ACT1564_Cadr	Actifs 15-64 ans Cadres, Prof. intel. sup. en 2009
C09_ACT1564_ProfInt	Actifs 15-64 ans Prof. intermédiaires en 2009
C09_ACT1564_Empl	Actifs 15-64 ans Employés en 2009
C09_ACT1564_Ouvr	Actifs 15-64 ans Ouvriers en 2009
P09_EMPLT	Emplois au LT en 2009
C09_EMPLT_AGRI	Emplois au LT Agriculture en 2009
C09_EMPLT_INDUS	Emplois au LT Industrie en 2009
C09_EMPLT_CONST	Emplois au LT Construction en 2009
C09_EMPLT_CTS	Emplois au LT Commerce, Transports, Services divers en 2009
C09_EMPLT_APESAS	Emplois au LT Adm publique, Enseignement, Santé, Act sociale en 2009

P09_ACTOCC	Actifs occupés 15-64 ans en 2009
P09_POP	Population en 2009
P09_POP0014	Pop 0-14 ans en 2009
P09_POP1529	Pop 15-29 ans en 2009
P09_POP3044	Pop 30-44 ans en 2009
P09_POP4559	Pop 45-59 ans en 2009
P09_POP6074	Pop 60-74 ans en 2009
P09_POP75P	Pop 75 ans ou plus en 2009
C09_ACTOCC_IN	Nombre d'actifs travaillant dans leur commune (ou arrondissement municipal) de résidence
C09_ACTOCC_OUT	Nombre d'actifs travaillant hors de leur commune (ou arrondissement municipal) de résidence
C09_ACTOCC	Total : nombre d'actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi
P11_POT_FIN	Potentiel financier des communes
P11_DGF	Dotation globale de fonctionnement des communes en 2011
P11_FoyFisc	Nombre de foyers fiscaux dans la commune en 2011
P11_Rev_Fisc	Revenu fiscal de référence de l'ensemble des foyers imposés sur la commune
P11_IMP_NET	Impôt net total sur la commune
P11_FoyFisc_Imp	Nombre de foyers fiscaux imposables sur la commune
superficie	Superficie (km^2)
ZAU_POL	Petit pôle et couronne de petits pôles (catégories 221 et 222 du zonage en aires urbaines (OUI/NON)
ZAU_RUR	Communes n'appartenant à la couronne d'aucun pôle (catégories 300 et 400 du zonage en aires urbaines (OUI/NON)
ZAU_MAR_SP	Marges sans pôle (catégories 222, 300 et 400 du zonage en aires urbaines (OUI/NON)
ZAU_MAR	Rural profond + petits pôles et couronnes (catégories 221, 222, 300 et 400 du zonage en aires urbaines (OUI/NON)
ZAU_PERI	Périurbain de grands pôles (catégories 112 et 120 du zonage en aires urbaines (OUI/NON)

ZAU_AU	Typologie regroupée basées sur les aires urbaines : GrdAirUrb (catégories 111, 112, 120), AirUrb (211, 212, 221, 222) et Autres (300, 400)
FUSION	Est-ce que la commune a fusionné entre 2011 et aujourd'hui (OUI/NON)
ChefLieu	Commune nouvelle : Statut de commune chef-lieu (O =OUI, N =NON)
ComDLG	Commune nouvelle : Statut de Commune déléguée (O =OUI, N =NON)
FusDate	Date d'effet de la création de commune nouvelle
FusPhas	Phase dans le processus de fusion (phase 1 = 2011-2015, 2 = 2015-2016, 3 = 2016-2017, 4 = 2017-2018, 5 = 2018-2020, 6 = 2020-2022
COM_NOUV	Est-ce que la commune est devenue une commune nouvelle (OUI/NON)
CODGEO_new	Code INSEE, découpage géographique le plus récent
LIBGEO_new	Nom de la commune, découpage géographique le plus récent
P09_CHOM1564_RT	Taux de chômage des 15-64 ans (%)
P09_ETUD1564_RT	Part des étudiants, stagiaires, non rémunérés dans les actifs de 15-64 ans (%)
P09_RETR1564_RT	Part des retraités et pré-retraités dans les actifs de 15-64 ans (%)
C09_ACT1564_Agr_RT	Part des agriculteurs dans les actifs de 15-64 ans (%)
C09_ACT1564_ArtCom_RT	Part des artisans, comm., chefs entr. dans les actifs de 15-64 ans (%)
C09_ACT1564_Cadr_RT	Part des cadres, prof. intel. sup. dans les actifs de 15-64 ans (%)
C09_ACT1564_ProfInt_RT	Part des prof. intermédiaires dans les actifs de 15-64 ans (%)
C09_ACT1564_Empl_RT	Part des employés dans les actifs de 15-64 ans (%)
C09_ACT1564_Ouvr_RT	Part des ouvriers dans les actifs de 15-64 ans (%)
C09_EMPLT_AGRI_RT	Part de l'agriculture dans l'emploi au lieu de travail (%)
C09_EMPLT_INDUS_RT	Part de l'industrie dans l'emploi au lieu de travail (%)
C09_EMPLT_CONST_RT	Part de la construction dans l'emploi au lieu de travail (%)
C09_EMPLT_CTS_RT	Part du commerce, transports, services divers dans l'emploi au lieu de travail (%)
C09_EMPLT_APESAS_RT	Part de l'adm publique, enseignement, santé, act sociale dans l'emploi au lieu de travail (%)
P09_POP0014Y_RT	Part des 0-14 ans dans la population totale (%)

P09_POP1529Y_RT	Part des 15-29 ans dans la population totale (%)
P09_POP3044Y_RT	Part des 30-44 ans dans la population totale (%)
P09_POP4559Y_RT	Part des 45-59 ans dans la population totale (%)
P09_POP6074Y_RT	Part des 60-74 ans dans la population totale (%)
P09_POP75PY_RT	Part des 75 ans et plus dans la population totale (%)
C09_ACTOCC_IN_RT	Part des actifs occupés travaillant dans leur commune de résidence (%)
C09_ACTOCC_OUT_RT	Part des actifs occupés travaillant hors de leur commune de résidence (%)
C09_EMP_CONC_RT	Concentration d'emploi au lieu de travail (nombre d'actifs occupés = 100)
P11_POT_FIN_RT	Potentiel financier par habitant (euros)
P11_DGF_RT	Dotation globale de fonctionnement par habitant (euros)
P11_Rev_Fisc_RT	Revenu fiscal de référence par habitant (euros)
P11_IMP_NET_RT	Impôt net par habitant (euros)
P11_FoyFisc_Imp_RT	Pourcentage de foyers fiscaux imposables
FusDate_ChefLieu	Date d'effet de la création de la commune nouvelle pour la commune chef-lieu [spécifique df_new]
FusPhas_ChefLieu	Phase dans le processus de fusion, pour la commune chef-lieu [spécifique df_new]
NbrComFus	Nombre de communes fusionnantes au sein de la commune nouvelle [spécifique df_new]

Bideau, Ysebaert, 2022

NOTES

1. Particulièrement avec les lois MAPTAM et NOTRe ("Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles", 2014 ; "Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République", 2015).

2. Pour une présentation plus complète du package, voir en ligne. URL : https://antuki.github.io/COGugaison/articles/COGugaison.html ainsi qu'un partenariat récent avec l'Observatoire des Territoires, [en ligne]. URL : https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/2021-article-un-diagnostic-de-cog-en-deux-clics. Précisons également que le package a été publié à partir de 2017, c'est-à-dire après le début de nos travaux sur les communes nouvelles et la réalisation de notre base de données, raison pour laquelle nous ne l'avons pas forcément utilisé dans notre démarche.

3. Une version du texte de ce *data paper* est publiée au format RMarkdown (.Rmd) avec le dépôt de données, de manière à documenter le code nécessaire à la reproduction de la démarche. L'ensemble est disponible dans la collection de *Cybergeo* hébergée dans le *dataverse* d'Harvard : https://doi.org/10.7910/DVN/TOOP4N.

4. L'exemple le plus typique est le cas de la commune de l'Oudon, qui a changé plusieurs fois de code officiel, cf. plus bas pour davantage de détails.

5. Nous désignons ainsi les communes ayant participé à la fusion, parfois appelées également communes "historiques" ; le terme de "commune nouvelle", inscrit dans la loi, désigne la nouvelle entité, après la fusion.

6. La mention d'un millésime ne signifie d'ailleurs pas qu'il s'agisse de données recensées sur cette année précisément puisque le recensement général est aujourd'hui calculé à partir des données issues de cinq enquêtes, le millésime correspondant à l'année médiane ; cf. les précisions de l'INSEE en ligne. URL : https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1321/documentation-methodologique. Les tables de l'INSEE utilisées sont au millésime 2009 mais les tables concernant les données fiscales sont en général au millésime 2011, la collecte des données se faisant différemment.

7. Il suffit de sélectionner les variables en question au sein du fichier meta.xlsx puis de relancer l'ensemble du code.

8. Les tables de passages de l'INSEE comprennent les fusions du 2 janvier de l'année indiquée jusqu'au 1er janvier de l'année suivante inclus. Par exemple, la première table de passage, publiée en 2016 et appelée table de passage "2015" comprend toutes les fusions du 2 janvier 2015 au 1er janvier 2016.

9. À noter que la variable de superficie n'a pas été importée mais calculée à partir des données de l'IGN.

10. Depuis quelques années, la table des fusions de l'année précédente est publiée vers le mois de janvier, celle "de passage" 2003-xxxx et celle "d'appartenance" quelques semaines après.

11. Le statut de commune nouvelle a été presque unanimement plébiscité dans le cas de fusions communales depuis 2012. On peut noter comme exception le cas jusqu'ici unique de Fontenoy-le-Château (Vosges), commune nouvelle créée au 1er janvier 2013 mais dont la fusion a été transformée en fusion simple le 7 janvier de la même année.

12. Les fichiers fournis par l'INSEE ne sont pas formatés de façon homogène, nécessitant des conversions de format. Par exemple, les dates sont renseignées au format texte jusqu'à 2017 et au format date à partir de 2018. Nous avons préalablement converti les champs date au format texte pour l'ensemble des fichiers. Cela signifie qu'en cas de mise à jour des données ou de modification de l'usage du code par un utilisateur, il faudra de nouveau convertir les dates au format texte au préalable. Ces informations ont été regroupées au sein d'un seul objet. Dans certains cas, une date peut ne pas être renseignée car il s'agit, par défaut, de la valeur au 1er janvier de l'année suivante. Ces champs ont alors été complétés, suivant les informations sur les données manquantes dans la documentation des fichiers INSEE disponibles ici).

13. Les variables dédiées aux chefs-lieux et aux communes déléguées (codes ChefLieu et ComDLG) ne sont pas inclues dans le jeu de données aux géographies récentes, car non adaptées à ce niveau de granularité géographique. D'autre part, la catégorie de Zonage en Aires Urbaines n'est plus disponible à partir de 2021. À l'inverse, quelques variables sont spécifiques à la base df_new, comme le nombre de communes ayant participé à la création d'une commune nouvelle (NbrComFus).

14. D'autres couches peuvent être aisément réalisées à partir des données d'appartenance aux régions, intercommunalités ou autres, contenues dans les jeux de données cités plus haut.

15. Dans le cas de fusions successives, nous avons préféré considérer que celles-ci avaient eu lieu en une fois. Par exemple, la commune de Auneau-Bleury-Saint-Symphorien (Eure-et-Loir) est issue officiellement de la fusion de deux communes : Auneau et Bleury-Staint-Symphorien au 1er

janvier 2016 mais cette dernière commune est elle-même le résultat d'une fusion au 1er janvier 2012 entre Bleury et Saint-Symphorien. Nous avons donc considéré, dans une logique d'analyse plutôt qu'administrative, que la commune nouvelle était le résultat de la fusion de trois communes. Ces cas particuliers restent relativement anecdotiques d'un point de vue statistique.

16. Dans le cas de fusions successives, la commune nouvelle est présentée comme ayant été créée à la date de fusion de la commune aujourd'hui chef-lieu.

17. Ce zonage est désormais remplacé par le zonage en aires d'attraction des villes (et n'est donc plus disponible pour les géographies administratives depuis le 1er janvier 2021). Cependant, il reste pertinent ici puisqu'il s'agit du zonage disponible pour l'année de référence avant fusion (2011).

18. Pour faciliter la lisibilité, les valeurs du centile le plus élevé ont été supprimées de la représentation graphique.

RÉSUMÉS

Ce *data paper* détaille la réalisation d'une base de données regroupant l'ensemble des communes françaises tout en accordant une place spécifique à celles qui ont connu une démarche de fusion entre 2012 et 2022 : "les communes nouvelles". La création de ces nouvelles entités territoriales, par fusions de plusieurs communes, pose des problèmes d'appariement et de potentielles lacunes de données. À partir de données issues de la statistique publique (INSEE – Institut National de la Statistique et des Études Économiques – et IGN – Institut Géographique National), il s'agit de proposer un processus de compilation et d'agrégation des données pour les communes ayant fusionné. Cette contribution présente la méthode et assure les conditions de la reproductibilité.

This data paper presents the creation of a database bringing together all the French municipalities while giving a specific place to those which have undergone a merger process between 2012 et 2022: "the new municipalities" (*communes nouvelles*). Potential data gap and consistency issues arise with the creation of these new territorial entities aggregating municipal mergers. Using data from official statistics (INSEE - National Institute for Statistics and Economic Studies - and IGN - National Geographic Institute), this paper describes a process of compilation and aggregation of data. The method is detailed here, to allow its reproducibility.

Este data paper expresa la elaboración de una base de datos que reúne al conjunto de comunas francesas, destacando a aquellas que experimentaron un proceso de fusión entre 2012 y 2022 : "las nuevas comunas". La creación de estas entidades territoriales, por la fusión de varias comunas, genera ciertos problemas en la disponibilidad y potencial ausencia de información. A partir de datos estadísticos publicados por el INSEE (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos) e IGN (Instituto Geográfico Nacional), se propone un proceso de compilación y agregación de datos para las comunas que experimentaron una fusión. Esta contribución presenta el método y asegura condiciones para ser replicado.

INDEX

Palabras claves : administración, gobierno local, fusión de datos, recomposición territorial, comuna
Keywords : administration, local government, data fusion, territory recomposition, municipality
geographyun 908, 926, 250
Mots-clés : administration, gouvernement local, fusion de données, recomposition territoriale, commune

AUTEURS

GABRIEL BIDEAU

Université Paris Cité – UMR Géographie-Cités 8504, CNRS, Campus des Grands Moulins, Bâtiment Olympe de Gouges, 8, place Paul Ricœur, F-75013 Paris, France
gabriel.bideau@gmail.com

RONAN YSEBAERT

Université Paris Cité – UMS 2414, Riate, Campus des Grands Moulins, Bâtiment Olympe de Gouges, 8, place Paul Ricœur, F-75013 Paris, France
ronan.ysebaert@cnrs.fr

Cette base de données DAC, si elle a été rendue publique en 2020, a été constituée en amont et a permis, dès 2019, de faire un point d'étape sur les communes nouvelles créées alors. C'est ce que présente le Chapitre IV.

Chapitre IV
Les caractéristiques territoriales des communes nouvelles

Alors que les premières vagues importantes de créations de communes datent des années 2015-2016, peu de travaux en géographie permettaient de faire le point sur cette dynamique. Ce Chapitre IV présente le premier article publié, sur les communes nouvelles, dans une revue scientifique de géographie, les *Annales de Géographie* (Bideau, 2019). Il a servi d'amorce au travail de thèse. Son but est à la fois de permettre une première description des communes fusionnantes mais aussi de les resituer dans des dynamiques plus larges : celle de l'intercommunalité et celle des discours des maires à propos de ces communes nouvelles, grâce à une série d'entretiens menés principalement dans deux les terrains évoqués dans le Chapitre I p. 39 (Orne et Savoie). Cet article est complété par quelques analyses (Addendum p. 140).

Référence : Bideau Gabriel, 2019, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse », *Annales de Géographie*, 1er août 2019, vol. 728, n°4/2019, p. 57-85, 10.3917/ag.728.0057.[23]

23 La bibliographie pour cet article se trouve p. 138 ; les notes en bas de page.

Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse

The new municipalities in France (2010-2019): part of a quiet process of territorial reorganization

Gabriel Bideau

Résumé Depuis 2010, des incitations législatives successives cherchent à favoriser les regroupements de municipalités au sein de « communes nouvelles ». Depuis 2012 et surtout 2015, les fusions ont été nombreuses (on est passé de 36 571 communes en 2012 à 34 841 au 1er janvier 2019) ; bien que le phénomène reste limité comparé au nombre total de communes, la France compte désormais presque huit cents communes nouvelles. À partir d'entretiens avec des acteurs publics et d'analyses statistiques sur des données nationales, ce travail étudie le phénomène des communes nouvelles, d'abord en le présentant comme une nouvelle réponse aux critiques récurrentes visant l'échelon municipal en France. Ces fusions sont ensuite analysées en montrant leurs motivations, la reconfiguration qu'elles imposent, le tout en prenant en compte des permanences, dont le phénomène intercommunal. Est enfin présentée la distribution spatiale très inégale, orientée sur certaines régions dans un phénomène de grappe, sans qu'on puisse spécifier un type unique de communes fusionnantes.

Abstract *Since 2010, a series of legal frameworks and fiscal arrangements in France have promoted the consolidation of existing municipalities (= communes) into "new municipalities". From 2012, and especially in 2015-2016, there have been numerous mergers (from 36 571 municipalities in 2012 to 34 841 on January 1st, 2019) ; although the phenomenon remains marginal compared with the total number of municipalities, given that France now has almost 800 new municipalities. Based on interviews with public actors and statistical analyses of national data, this research describes the phenomenon of new municipalities, first by presenting it as a new response to recurrent criticisms in France targeting municipality level of government. These mergers are further analyzed by showing their motivations, the reconfiguration they impose, all taking into account permanence, including intercommunality. The unequal spatial distribution is finally discussed, describing clustered spatial patterns in some regions however no single type of merging municipality could be specified.*

Mots-clés communes nouvelles, réforme territoriale, fusions de communes, acteurs locaux, maires.

Keywords *new municipalities, territorial reform, merging municipalities, local actors, mayors.*

Enseignant au lycée Benjamin-Franklin (Orléans)

Ann. Géo., n° 728, 2019, pages 57-85, © Armand Colin

Les communes françaises sont sous le feu de critiques récurrentes et radicales : elles seraient en nombre trop élevé, d'une taille trop petite et composeraient une maille territoriale trop dense. Dans ce contexte a lieu depuis 2012 l'un des plus importants mouvements de réduction du nombre de communes depuis leur création. Plus de 2 500 communes y ont déjà participé, faisant passer la France métropolitaine de 36 568 communes au 1er janvier 2011 à 34 841 au 1er janvier 2019[1].

Ces transformations s'inscrivent dans une double dynamique. D'abord, une dynamique ancienne de regroupements communaux, amorcée en particulier avec l'intercommunalité de service de la fin du XIXe siècle et poursuivie jusqu'à l'achèvement de la carte intercommunale dans des structures à fiscalité propre au début des années 2010. Le phénomène des communes nouvelles doit, justement, être vu par bien des aspects comme le prolongement de ce mouvement intercommunal tout en étant, par rapport à ce dernier, une alternative de plus en plus saisie. La seconde dynamique, plus récente, est le changement majeur de la décentralisation. Cette dernière s'est traduite par des réformes successives des collectivités locales, allant des lois Defferre des années 1980 aux législations plus récentes MAPTAM (2014) et NOTRe (2015).

Le phénomène des communes nouvelles nous interpelle d'abord par son ampleur et son intensité qui, bien que limitées, sont inédites sur le temps long de la maille communale (Ozouf-Marignier et Verdier, 2013). Surtout, l'intérêt de son étude réside dans l'analyse de cette « révolution silencieuse » (Manable et Gatel, 2016) qui, malgré son caractère discret, pourrait préfigurer les futures évolutions des territoires locaux. Les communes nouvelles n'ont pas encore fait l'objet d'approches géographiques approfondies. Les travaux sur ce sujet sont principalement juridiques, surtout à destination des élus (Aubelle, 2016 ; Verpeaux et Pecheul, 2016) ou dans une optique d'études politiques (Frinault, 2017 ; Kada, 2017 ; Pasquier, 2017) ; la répartition du phénomène n'est en général décrite que superficiellement.

La présente contribution développe deux aspects principaux. Le premier objectif est d'interroger les raisons de ces fusions et de les mettre en parallèle avec d'autres phénomènes, en particulier l'intercommunalité. Plusieurs acteurs locaux (principalement des maires) ont fait l'objet d'une enquête pour analyser leurs motivations et les discours mobilisés. En effet, alors qu'une grande partie des récentes évolutions de la carte des collectivités territoriales ont été pilotées ou très largement dirigées « par le haut », la procédure pour créer la commune nouvelle a la particularité d'être à l'initiative des élus locaux. Il s'agit donc de saisir comment les maires se sont emparés de cette opportunité de transformer le paysage institutionnel local.

1 Cet article est basé sur les travaux présentés initialement dans le mémoire de Master 2 Géoprisme : *Les communes nouvelles (2010-2017) : quelle « révolution du territoire » ?*, soutenu en 2017 à l'Université Paris 7-Diderot, sous la direction de Renaud Le Goix (qu'il soit encore ici sincèrement remercié pour son encadrement et son soutien). Les détails méthodologiques y sont précisés.

Le second objectif est de permettre, à l'aide d'une étude statistique et cartographique, une vision d'ensemble du phénomène, d'évaluer l'ampleur, les caractéristiques et les conséquences de la modification de la maille communale ; cela afin de mieux percevoir les mutations induites pour la gouvernance locale. Pour cela, l'ensemble des communes concernées ont fait l'objet d'une analyse exploratoire grâce aux données INSEE.

À travers ces deux démarches, notre étude vise à caractériser, pour ces nouvelles entités, les conséquences en termes de dynamiques territoriales et de gouvernance locale. La création des communes nouvelles correspond-elle à une révolution territoriale ? Nous verrons d'abord que la commune nouvelle est une énième réponse à la critique de la maille communale (section 1) puis que ce phénomène, indissociable de l'intercommunalité, en diffère cependant et a des conséquences importantes sur la gouvernance (section 2). Nous terminerons en montrant que ce mouvement est spécifique jusque dans sa répartition et que les communes y participant ne correspondent pas nécessairement aux profils que l'on pourrait potentiellement attendre (section 3).

1 Une « nouvelle » réponse à la critique chronique de la maille municipale

1.1 Des communes sous le feu nourri de critiques séculaires

Avec ses « 36 000 » communes (Delamarre, 1989), on peut dire sans euphémisme que l'organisation territoriale française essuie des critiques récurrentes ; on peut en citer deux principales. La première est que la France aurait un nombre trop important de strates administratives du fait d'un « empilement administratif » : les communes, intercommunalités, départements et régions constitueraient ce fameux « mille-feuille territorial » souvent présenté comme l'une des raisons de principe des réformes territoriales. L'autre critique, fondamentale ici, est relative au nombre très élevé des communes (Grison, 2009). Nombre élevé lié à une faiblesse démographique de ces dernières (au début des années 2010, environ la moitié des communes françaises comptaient moins de 500 habitants et 80 % en avaient moins de 2 000), ce qui pourrait nuire à l'« efficience » de ce territoire (Martins, 1995). Cette critique peut être considérée comme séculaire puisque dès les débats à l'Assemblée constituante en 1789, lors de la création de ces communes, les discussions s'étaient polarisées entre les partisans de « groupements d'action locale » qui auraient compté 3 000 à 4 000 habitants (Sieyès, Condorcet et Thouret par exemple) et ceux qui prônaient la reprise des paroisses, Mirabeau en étant le défenseur le plus célèbre (Offner, 2006 ; Petitet, 1998). Cette dernière option l'ayant emporté, ce sont plus de quarante mille communes qui ont été instituées pendant la période révolutionnaire. Depuis cette époque, la volonté de réduire le nombre de commune est revenue de manière répétée ; plutôt que de parler de « révolution » ou de chercher un hypothétique moment de crise,

certains auteurs préfèrent donc assimiler ce discours à une « maladie chronique » (Ozouf-Marignier et Verdier, 2013).

Pour analyser, voire argumenter, les modifications de la taille et du nombre des communes, un autre champ de réflexion a été mobilisé. À la suite de modèles issus de l'économie (Buchanan, 1965 ; Tiebout, 1956), la théorie des clubs a ainsi été utilisée pour interpréter la gestion de certaines municipalités, principalement périurbaines (Charmes, 2011). L'un des apports de ces travaux a été de montrer que la petite taille de certaines communes leur permettait de se positionner, dans une logique concurrentielle, comme délivrant un ensemble de services dédiés aux ménages ayant les moyens de s'installer sur leur territoire. Ce qui n'était pas nécessairement une critique normative dans la démarche a conduit néanmoins à la description de pratiques exclusivistes comme « accentuant la spécialisation sociospatiale du périurbain et [étant] de nature ségrégationnistes » (Charmes, 2011, p. 88). Dans cette logique, le regroupement de ces petites communes permettrait de limiter ce phénomène en rendant plus complexe et moins payante politiquement la mise en place de politiques exclusivistes efficaces. La question des recompositions de la maille communale a, enfin, été étudiée au prisme des mouvements de consolidations métropolitaines (Dolez et Paris, 2004 ; Jouve et Lefèvre, 2002 ; Le Galès et Lorrain, 2003).

La comparaison avec la situation d'autres pays européens est également fréquemment avancée pour fonder la nécessité d'une réforme territoriale d'ampleur (Bonnet-Pineau et Vandermotten, 2016). Un chiffre souvent présenté est que la France regroupe environ 40 % des communes (ou échelons comparables) de l'Union européenne (UE) pour environ 15 % de la population. Cela donne ainsi de nombreux arguments à ceux qui voient dans cette situation française un particularisme sans intérêt, voire une illustration de l'incapacité française à s'adapter aux nouvelles exigences d'administration des territoires. Notre but n'est pas ici de proposer une comparaison sur les organisations territoriales européennes ; le peu d'intérêt qu'il y a à considérer la situation française comme une « exception » a bien été montré (Grison, 2016). Cela dit, de nombreux pays européens ont réduit drastiquement leur maille communale dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle, période pendant laquelle la France a connu une diminution très limitée, que nous allons maintenant préciser.

1.2 Un maillage municipal peu transformé sur le temps long, malgré plusieurs initiatives

Il serait faux de considérer la trame des communes françaises comme absolument immuable et inchangée depuis l'origine. En effet, depuis leur création à partir des paroisses ecclésiastiques durant la Révolution française, les communes ont connu des variations, tant en créations que suppressions, mais inégales en fonction des époques. Ainsi, entre 1790 et le début des années 2010, le nombre de communes est passé de 40 000 à 36 700 communes, soit une diminution d'environ 8 % (Ozouf-Marignier et Verdier, 2013). La très grande majorité de ce mouvement a eu lieu juste après la création des communes et jusqu'en 1851 : pendant

cette période, on passe de 40 000 à 36 800 communes. Une cinquantaine de communes disparaît alors chaque année, en particulier car leur gestion paraît trop complexe, tant d'un point de vue humain que financier (Ozouf-Marignier et Verdier, 2013). En revanche, depuis la fin du XIX[e] siècle – années 1970 exclues – les modifications ont généralement été marginales par rapport à la masse des communes (Edelblutte, 2000).

Cette inertie du nombre d'entités municipales ne signifie pas une absence de politiques sur ce sujet (nous reviendrons plus loin sur le phénomène de l'intercommunalité, qui n'est pas à proprement parler une politique de réduction du nombre de communes). Le début des années 1970 fut ainsi une période de considérables recompositions : en 1971, une loi incite les communes françaises à se regrouper ; cette loi dite « Marcellin », propose une « fusion-association » qui permet aux communes de conserver une certaine marge d'autonomie. Le nombre de fusions s'élève, entre 1971 et 1977, à 838 fusions faisant intervenir 2 045 communes (Tellier 2017). Cependant, le législateur ayant introduit la possibilité de revenir en arrière pour limiter les craintes de certains, une partie des « communes Marcellin » se défont par la suite, conduisant à un succès bien plus limité puisqu'entre 1950 et 2014, le nombre de communes n'a baissé que d'à peine 5 % en lien avec le rétablissement de plus de deux cents communes (Pires Beaune, 2014)[2].

C'est devant cette faible réduction du nombre de communes que la loi du 16 décembre 2010[3] a été élaborée dans le but, ambitieux, d'« engager une réforme profonde de l'organisation territoriale de la France ». Elle crée le statut de « commune nouvelle », qui poursuit la restructuration de la carte des collectivités locales et territoriales (elle-même parachevée par les lois NOTRe et MAPTAM appliquées en 2015-2016) mais en donnant une importante latitude aux élus locaux, sur qui repose en particulier l'initiative du « regroupement »[4].

Dans le but de privilégier les fusions entre communes et pour lever les réticences des élus ou des habitants à voir disparaître le périmètre du plus petit échelon local, le législateur a introduit une spécificité, principale particularité du statut de commune nouvelle : les « communes déléguées ». Cette possibilité répondait visiblement à une attente puisque 708 communes nouvelles, soit 91 % des communes créées, s'en sont saisies. Ces communes déléguées permettent à l'ancien territoire de perdurer, et ce à plusieurs niveaux. D'une part, les communes

2 Une comparaison des communes nouvelles et des communes ayant procédé à une fusion dans le cadre de la loi Marcellin aurait été intéressante mais il n'existe pas, à notre connaissance, de cartes ou de travaux géographiques sur ce dernier point. Des études au cas par cas seraient aussi probablement fructueuses comme celui de Treigny (Yonne) qui, par son regroupement en commune nouvelle au 1[er] janvier 2019 avec Sainte-Colombe-sur-Loing, réitère la fusion-association de 1972 qui avait été défaite en 1976.

3 Loi de réforme des collectivités territoriales www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2010/12/16/IOCX0922788L/jo/texte, voir le chapitre III sur les communes nouvelles.

4 Le terme de « fusion », sans doute perçu comme trop radical, n'est pas celui utilisé, ni dans les textes législatifs ni par la majorité des acteurs. Il nous paraît cependant correspondre au phénomène.

déléguées conservent un édile dédié, le maire délégué, qui reste officier d'état civil et de police judiciaire. Ancrage symbolique non négligeable, les actes civils de naissance, mariage ou décès peuvent ainsi mentionner le nom de l'ancienne commune. D'autre part, d'un point de vue de gouvernance, des conseils des communes déléguées sont maintenus, bien qu'uniquement consultatifs. D'une certaine manière, une partie des prérogatives et symboles de l'attachement aux territoires locaux restent donc à l'échelle des anciennes communes, mais sans le maintien de réels pouvoirs de décision.

Pour être tout à fait complet, il faut préciser que la loi dite « Sido »[5], permet à des communes associées (issues de la loi Marcellin) de le demeurer dans le cas de la création d'une commune nouvelle, devenant alors communes déléguées (cet intérêt législatif pointant d'autant plus la pertinence d'une mise en regard des deux phénomènes). Enfin, on note que le législateur a tiré les leçons du mouvement des années 1970 où les fusions avaient été suivies de retours en arrière. Dans le cas des communes nouvelles, aucune « défusion » n'est prévue par la loi. Des communes nouvelles qui souhaiteraient se séparer devraient repasser par la lourde procédure de création d'une commune entièrement inédite.

1.3 Une double approche pour étudier les communes nouvelles

Nous avons choisi d'avoir, d'une part, une approche statistique, sur la totalité des communes nouvelles, et, d'autre part, une approche par deux terrains, en Normandie et en Savoie (choisis car des opportunités personnelles y permettaient un contact facilité avec les élus).

Devant le nombre important de communes nouvelles créées depuis l'année 2015, l'INSEE a proposé chaque année une « Table de passage »[6] permettant de savoir, pour chaque commune ayant fusionné dans l'année précédente, le code INSEE et le nom de la commune nouvelle dont elle faisait désormais partie. À partir de cela, un traitement statistique a été possible en compilant les données des différentes années (en postulant, de ce point de vue, une unité du phénomène). Des biais statistiques existent et des choix méthodologiques ont dû être faits, en particulier dans des cas limites comme des fusions successives (39 communes nouvelles se sont constituées en plusieurs étapes, généralement deux ; on a préféré considérer que la commune nouvelle avait été créée en une fois) ou une annulation (un seul cas depuis 2012). Précisons qu'après avoir établi une table de manière aussi satisfaisante que possible, des difficultés se sont fait jour au moment de croiser ces données avec d'autres, par exemple sur les aspects socio-économiques ou tout simplement démographiques de chaque commune puisqu'une partie des communes disparaissaient justement des statistiques chaque

5 Loi 8 novembre 2016, proposée par B. Sido « Tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle (1) » www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/11/8/ARCX1607690L/jo/texte.

6 Source : https://www.insee.fr/fr/information/2549968 (consultée le 3 avril 2019).

année. Nous avons donc utilisé les chiffres de la série historique « 2012 » qui prend comme base la géographie administrative de 2014[7].

Concernant nos recherches menées sur le terrain, une enquête a été réalisée entre janvier 2016 et mars 2017 auprès de 17 élus et acteurs de la vie des collectivités en Savoie (communes appartenant à la Communauté de communes des Versants d'Aime, cf. Figure 1) et en Normandie (communes appartenant à la communauté de communes du Bocage de Passais, désormais fusionnée dans la communauté de communes Andaine-Passais, cf. Figure 2). Il s'est agi d'entretiens semi-directifs passés en direct ou par téléphone, pour entendre la parole de maires, de conseillers municipaux ou encore d'acteurs en lien avec les élus (préfecture ou agences de conseil). Le nombre d'acteurs interrogés ne permet pas (et ce n'était pas l'objectif) d'avoir des résultats exhaustifs ni même un traitement quantitatif[8] mais cela apporte un éclairage concret venant de deux territoires aux problématiques différentes. Les communes du Bocage de Passais sont en effet des communes hors d'influence des pôles urbains, se trouvant dans une situation de déprise rurale à travers le vieillissement de la population et une fragilité de la base économique, malgré des initiatives pour tenter de relancer l'attractivité et le dynamisme communal. La Communauté de communes des Versants d'Aime se trouve, elle, dans une vallée très touristique, la Tarentaise. Il peut ainsi y exister un décalage entre un nombre d'habitants parfois faible, voire en diminution, et un budget ainsi que des projets communaux bien plus importants. L'économie et les politiques locales sont tournées vers les sports d'hiver, mais aussi vers une valorisation plus large, y compris par le tourisme estival.

2 Une transformation entre approfondissement de l'intercommunalité et changement d'échelle

Si le but affiché de la loi sur les communes nouvelles était de rationaliser la carte municipale et de limiter le nombre de petites communes, ce sont d'autres argumentaires qui ont été principalement mobilisés par les acteurs.

2.1 Les communes nouvelles : par bien des aspects, une poursuite de l'intercommunalité...

Le mouvement des communes nouvelles ne peut être dissocié de celui de l'intercommunalité. Pour reprendre les mots de F. Baroin (président de l'AMF et maire de Troyes), « Il s'agit bien de la création d'une commune nouvelle, mais c'est un fait intercommunal »[9]. Ce dernier, amorcé à la fin du XIX^e^ siècle par

7 Cela exclut de nos analyses sur les différentes données socio-économiques les quelques communes ayant fusionné auparavant, soit 35 communes ayant créé 13 communes nouvelles.

8 Une enquête a été menée en 2018 par Benjamin Bernot sous la coordination de l'AMF et de la Caisse des Dépôts. Elle portait sur 140 communes nouvelles (Bernot 2018).

9 Propos tenus le jeudi 2 mars 2017 lors de la 3e rencontre des communes nouvelles organisée par l'AMF, en partenariat avec Mairie-conseils et la Caisse des dépôts.

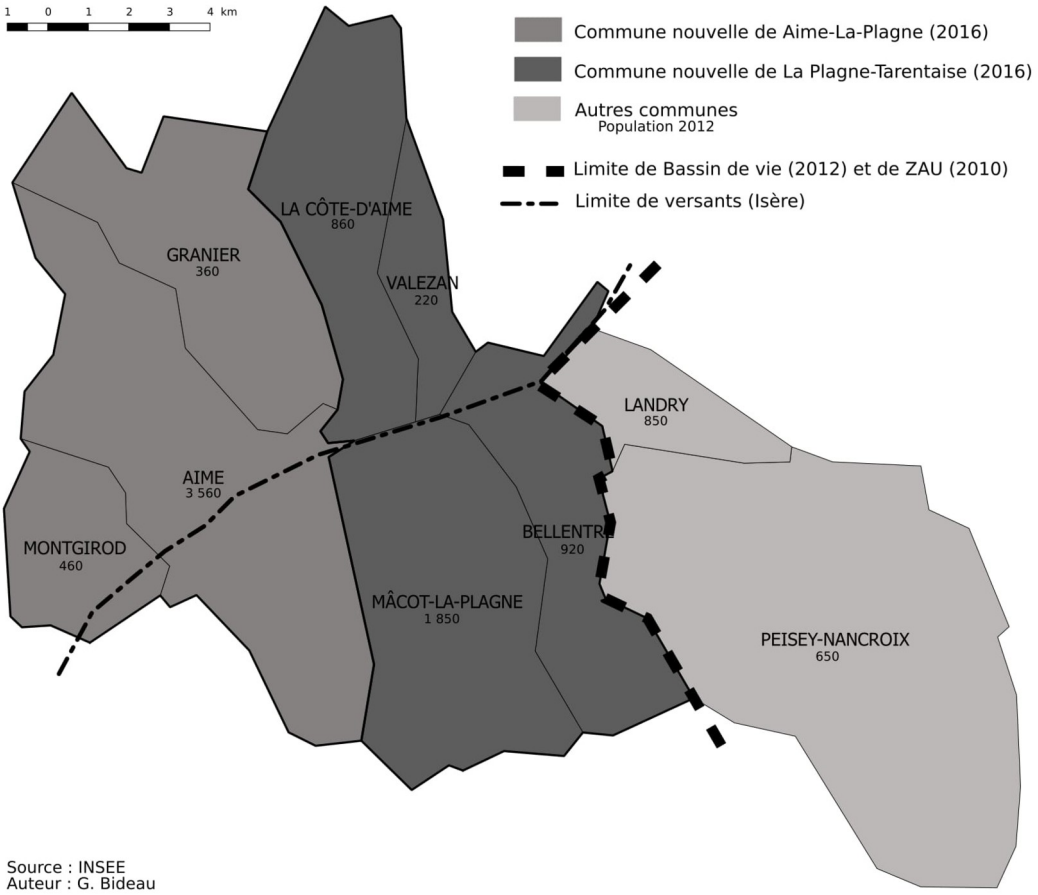


Fig. 1 Carte de la communauté de communes des Versants d'Aime (Savoie)
Merged municipalities in the Communauté de communes des Versants d'Aime (Savoie)

des syndicats intercommunaux ayant pour but la gestion de services, a conduit à l'« achèvement » de la carte intercommunale, la quasi-totalité des communes françaises appartenant aujourd'hui à une intercommunalité à fiscalité propre (Bazoche, 2013 ; Boino et Desjardins, 2009 ; Desjardins, 2006 ; Mainguené et Sebbane, 2017 ; Steckel-Assouère *et al.*, 2014).

La création de communes nouvelles est ainsi souvent présentée comme l'aboutissement des mises en commun initiées dans les intercommunalités, de quelque type que ce soit. Les « déterminants » abordés au moment de la réalisation des intercommunalités (cf. Desjardins, 2016, p. 33-34, qui cite l'histoire locale de la coopération intercommunale, les déterminants fiscaux ou le calcul d'opportunité politique) ont été remobilisés et on peut considérer que les avancées qui avaient eu lieu dans le cadre de l'intercommunalité ont été mises au crédit de la réalisation d'une commune nouvelle.

> « Après tout, on se regroupe dans les intercommunalités ; pourquoi nos villages ne seraient-ils pas regroupés et n'en formeraient pas plus qu'un ? »

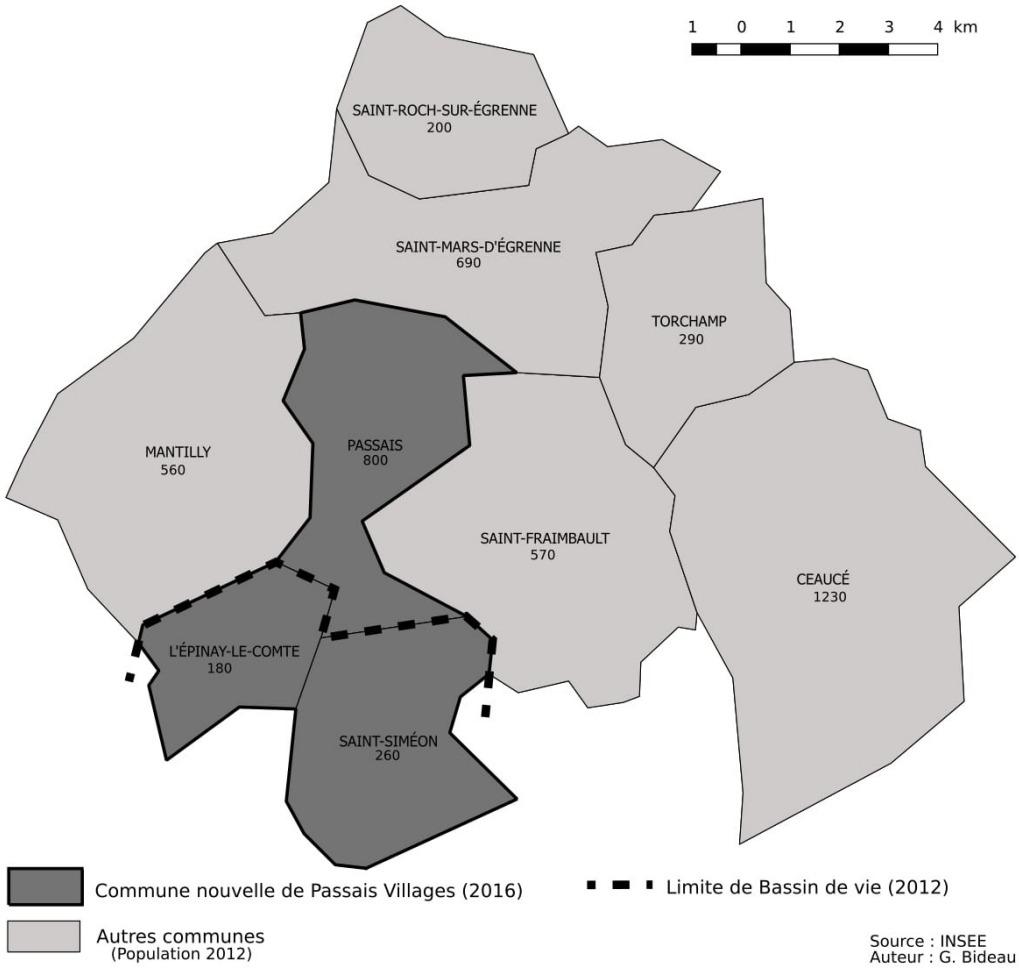


Fig. 2 Carte de l'ancienne communauté de communes du Bocage de Passais (Orne)
Merged municipalities in the former Communauté de communes du Bocage de Passais (Orne, Normandy)

(J.-L. Boch, maire de la commune nouvelle de La Plagne-Tarentaise, Savoie, 17 août 2016).

De plus, les réflexions menées par les maires en vue des fusions de communes ont souvent été élaborées à l'intérieur des EPCI. Des études prospectives étaient presque systématiquement réalisées par des cabinets de conseil ; elles portaient généralement sur la question fiscale et étaient lancées à l'intérieur des intercommunalités, expliquant la permanence de cette trame.

Le second élément est une question de géopolitique locale. En effet, au sein des EPCI, des rapports de force s'exercent entre les communes. Par conséquent, créer à plusieurs une commune nouvelle permettait d'acquérir une place plus importante au sein de l'EPCI et de représenter, en tant qu'une seule commune, un poids éventuellement incontournable. Cela a pris une acuité croissante avec les regroupements d'intercommunalités dus au relèvement des seuils (consécutifs

à la loi NOTRe)[10]. Cette permanence des liens intercommunaux au moment de la création des communes nouvelles se retrouve sur l'ensemble des communes nouvelles françaises. En prenant comme repère la situation au 1er janvier 2014, alors que toutes les communes étudiées étaient membres d'un EPCI, seules 113 communes (4,5 % des communes fusionnantes) se sont regroupées avec une commune chef-lieu appartenant à un autre EPCI. Au contraire, 1 599 communes ont fusionné avec une commune de leur EPCI (cf. table 2, section 2.3). À noter que ces chiffres sont *a minima* puisque certains EPCI s'étaient déjà regroupés depuis 2014 : simplement entre 2016 et 2017, le nombre total d'EPCI à fiscalité propre avait diminué de 39 % (Mainguené et Sebbane, 2017).

La commune nouvelle, comme prolongement de l'intercommunalité, a enfin souvent été présentée comme une poursuite de la mutualisation de ressources ou de compétences dont on peut mettre en avant deux exemples concrets. Ainsi, A. Neveu (maire délégué de L'Épinay-le-Comte, dans l'Orne, septembre 2016), présentait la fusion comme un moyen de mener à bien le projet de création d'une maison d'accueil « pour les aînés ». En Savoie, c'était plutôt la mutualisation des investissements concernant les stations qui était envisagée. À plus court terme, les maires évoquaient la possibilité, en se regroupant, de faire baisser les coûts de fonctionnement des municipalités. Les avantages escomptés portaient ainsi sur le volet des ressources humaines et des compétences des personnels municipaux, en lien avec la complexité de certaines tâches administratives et réglementaires dévolues aux maires. Des édiles, souvent démunis et potentiellement fragilisés dans l'exercice de leur fonction, ont accueilli favorablement ces regroupements permettant de mutualiser les fonctions techniques.

> « On avait un problème d'instruction des dossiers. [...] En étant en commune nouvelle, à plusieurs, on aura plutôt des spécialistes [...] en comptabilité, en urbanisme, en travaux. Et donc on rassemble ces forces. Et on prend des chefs de service qui sont plutôt capables dans tel domaine [...].
>
> Alors qu'en commune version 2015 [...] nous étions 5-6 dans les bureaux administratifs, certains sujets ne pouvaient pas être instruits ici. Est-ce qu'il nous fallait un degré d'instruction élevé ? Oui, dans certains dossiers. J'ai eu des permis de construire annulés dans le dernier mandat » (A. Favre, maire délégué de Bellentre, Savoie, 18 août 2016).

2.2 ... mais aussi une mutation plus profonde que la seule poursuite de ce phénomène : un changement de gouvernance communale ?

La création des communes nouvelles ne peut cependant pas, à notre avis, être réduite à une simple étape dans l'approfondissement intercommunal. Un certain

10 La loi NOTRe (Nouvelle Organisation du Territoire de la République, votée à l'été 2015) stipule qu'à partir du 1er janvier 2017, toutes les communes devront faire partie d'un EPCI (obligation depuis le 1er janvier 2014) mais aussi que ce dernier devra comporter au moins 15 000 habitants, le seuil étant jusqu'alors de 5 000 habitants. Cependant, un nombre non négligeable de dérogations existent (article L. 5210-1-1 du *Code général des collectivités*).

nombre d'éléments pointent, dans ce changement, une réelle rupture. On peut citer le contexte général de transformation de la gouvernance, les enjeux fiscaux et enfin un phénomène venu en grande partie du terrain.

Il est nécessaire, avant d'en étudier les raisons, de caractériser le changement qu'a représenté la fusion pour les territoires concernés : les communes ayant participé au mouvement ont connu une transformation considérable. Ainsi, la population moyenne est passée d'un peu moins de 1 000 habitants à plus de 3 200 tandis que la superficie moyenne, de 15 km^2 avant les regroupements, est d'environ 50 km^2 pour les communes nouvelles. Pour les communes concernées, le changement a été sensible et le saut d'échelle conséquent. Si elle a été, pour reprendre l'expression évoquée plus haut, « silencieuse », c'est surtout car cette « révolution » est restée modeste : 2 508 communes y ont participé depuis le 1er janvier 2012, soit 6,9 % de l'ensemble pour représenter, en tout, moins de 4 % de la population métropolitaine.

Cette création des communes nouvelles peut, tout d'abord, être vue comme la réponse aux problèmes posés par des évolutions générales de l'administration territoriale française. Dans un contexte de décentralisation et de désengagement de l'État d'un certain nombre de sujets, la très grande responsabilité du maire est vue comme un fardeau potentiellement trop lourd pour des communes aux moyens limités. La décentralisation conduit les collectivités à assumer des responsabilités croissantes, dans un contexte général de complexification du droit concernant toute une série de sujets, et en particulier l'aménagement. Les maires se sentent de plus en plus démunis face aux connaissances juridiques et techniques que nécessitent les projets aujourd'hui (cf. section 2.1). Les élus voient aussi leur position changer avec la commune nouvelle, passant d'une situation de quasi bénévoles ayant à régler eux-mêmes les menus travaux communaux à un rôle de personne publique, davantage tournée vers la gestion d'équipes et les prises de décisions politiques.

Un autre élément de contexte est une tendance aux restrictions budgétaires de l'État, qui a des conséquences directes sur les collectivités. Ces dernières ont ainsi des objectifs de réductions des dépenses et la mise en place d'économies d'échelle fait désormais partie de leur vocabulaire usuel. Un des transferts financiers importants entre l'État et les communes a été particulièrement touché : la DGF (Dotation Globale de fonctionnement). Depuis 2011, les années de gels et de baisse se sont enchaînées, particulièrement entre 2014 et 2017 où la DGF pour le bloc communal a baissé d'environ 30 % (*La Gazette des Communes*, 2019). L'une des motivations principales pour la fusion découle justement de l'effet d'aubaine sur cette DGF qu'a instauré, à partir de 2013, le législateur. Voyant que seules quelques dizaines de communes s'étaient regroupées, des avantages votés en 2013 avec la loi de finances pour 2014 dans son article 133 (proposé par J. Pélissard) prévoyaient que les communes nouvelles de moins de 10 000 habitants ne subiraient pas la baisse de la DGF. L'incitation a été élargie par la loi du 16 mars 2015, « relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes » qui stipulait que les communes nouvelles

de moins de 10 000 habitants (ou fusionnant sur le périmètre d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre), ne seraient pas soumises à la baisse de la DGF, cette dotation étant même majorée de 5 % pour celles ayant plus de 1 000 habitants. Ces avantages présentaient un effet d'aubaine, car réservés aux communes qui s'engageaient rapidement dans le processus[11]. L'avantage a été reconduit en décembre 2017 puis 2018 pour des fusions jusqu'au 1er janvier 2021. De fait, tous les maires rencontrés et qui avaient décidé de créer une commune nouvelle l'ont fait dans la période allant de décembre 2013 au milieu de l'année 2016, leur permettant ainsi de bénéficier de l'incitation financière à la fusion. Lors de tous les entretiens, la question a été abordée et les maires ont admis que cela avait été déterminant.

> « C'était l'incitateur à court terme qui nous permettait de dire : « C'est le moment de le faire, c'est le moment d'avancer, c'est le moment de changer. » Et derrière, il sera possible d'avoir tellement de revalorisation dans nos territoires... » (J.-L. Boch, maire de La Plagne – Tarentaise, Savoie, 17 août 2016).

Derrière cette « revalorisation dans nos territoires » se trouve l'affirmation d'un projet, élément systématiquement présenté comme le but principal du regroupement communal. On retrouve un vocabulaire bien rodé, venant en particulier des transformations de l'aménagement, passant d'une logique de guichet à une logique de projet (Alvergne et Taulelle, 2002). On souhaite y afficher (parfois avec une certaine vacuité) « un processus démocratique, concerté, ouvert et indéterminé » (Pinson, 2005). Cette position des maires a été récurrente dans les entretiens : la fusion ne peut se faire sur des bases uniquement financières, mais doit reposer, avant tout, sur un réel « projet de territoire » ; idée associée systématiquement au fait que la commune en question a bien un tel projet (même si son explicitation était parfois laborieuse) et que les autres n'en ont pas. Ainsi, lorsqu'étaient évoquées les raisons des fusions, la question de la DGF venait très rapidement dans la discussion, mais les maires souhaitaient insister sur le fait que ce n'était pas l'élément principal de leur prise de décision. La discussion était alors fréquemment reportée vers des « projets de territoires », « projets de vallée », visées à plus long terme, et surtout avantages qui pouvaient être tirés de la mise en commun.

Les incitations fiscales et la création de projets communs ressemblent beaucoup aux transformations décrites à propos des intercommunalités (Boino et Desjardins, 2009). Mais une différence fondamentale réside dans la disparition de tout pouvoir à l'échelle des anciennes communes. Dans le cas des EPCI, même à fiscalité propre, la maille municipale reste déterminante pour un certain nombre de choix et, en particulier, pour les élections : les intercommunalités

11 La loi de finance pour 2016, par son article 150 qui prolongeait le délai, avait rendu ces avantages accessibles pour les communes nouvelles dont l'arrêté de création serait pris entre le 2 janvier et le 30 septembre 2016.

font perdurer le pouvoir des maires même si le débat a parfois pu être présenté comme « confisqué » (Desage et Guéranger, 2011, 2013). Ce n'est pas le cas des communes nouvelles où les décisions maintenues à l'échelle des communes déléguées (s'il y en a) sont avant tout symboliques ou à visée consultative (cf. section 1.2).

On peut, comme dernier élément différenciant le phénomène intercommunal de celui des communes nouvelles, insister sur la logique davantage *bottom-up* – venant du terrain – de ce dernier. En effet, bien que les intercommunalités se soient, au départ, construites sur la base du volontariat (l'État ayant, finalement, un rôle de plus en plus prescriptif), le cadre législatif avait été majoritairement du fait de l'État central. C'est nettement moins le cas concernant les communes nouvelles pour lesquelles les gouvernements successifs ont certes été favorables aux évolutions, mais n'en ont pas été à l'initiative. Il faut insister sur le rôle de personnalités clés, avec en particulier la figure emblématique du député-maire (ou tout au moins élu local et national), car ces acteurs ont grandement participé à l'évolution du cadre législatif (ce dernier ayant majoritairement émané de propositions de loi, d'origine parlementaire). C'est le cas de Jacques Pélissard (député-maire de Lons-le-Saunier et ancien président de l'AMF, auteur de plusieurs amendements sur ces questions à l'Assemblée nationale), Christine Pires Beaune (députée du Puy-de-Dôme et rapporteuse à l'Assemblée nationale), Bruno Sido (sénateur de la Haute-Marne et auteur de la loi citée plus haut), Michel Mercier (sénateur et maire de Thizy-les-Bourgs, cette commune ayant été l'une des premières communes nouvelles, créée au 1er janvier 2013) ou encore Françoise Gatel (sénatrice d'Ille-et-Vilaine, auteure d'un rapport parlementaire sur les communes nouvelles et d'une proposition de loi évoquée plus loin).

Au-delà des évolutions législatives ou financières (qu'on pourrait considérer comme conjoncturelles) et toujours dans une logique de prise de décision dans les territoires locaux, la fusion a parfois été considérée par certains maires comme une fatalité à moyen ou long terme. De nombreux acteurs ont évoqué la crainte que la possibilité de se regrouper, sur la base du volontariat aujourd'hui, devienne obligatoire demain. Officiellement, l'État n'a jamais annoncé vouloir prendre ce type de décision, mais les élus ont bien en tête l'évolution de l'intercommunalité, désormais obligatoire alors qu'elle ne l'était pas lors de son lancement. Dans ce contexte, le choix de se regrouper est vécu comme un réel acte volontaire et non comme la seule conséquence de pressions externes. Les maires ont conscience de prendre une décision importante et irrévocable, mais surtout pleinement nécessaire au vu des défis que rencontrait leur commune, préférant être perçus « comme précurseurs et pas comme opportunistes » (un maire ne souhaitant pas être nommé).

> « C'est parce qu'on pouvait continuer tout seul qu'on a fait un choix » (L. Hureau, maire délégué de Montgirod, Savoie, le 14 février 2017).

Cette volonté d'initiative s'est retrouvée dans le choix de la totalité des maires interrogés (et de la très grande majorité de l'ensemble des communes nouvelles) de ne pas passer par la voie référendaire sur cette question. Ainsi, les maires ont considéré que le mandat qui leur avait été confié leur donnait le devoir de prendre les décisions s'imposant, y compris si ce choix était, on l'a dit, quasiment irrévocable ; et ce même s'il n'avait pas été évoqué lors de la campagne municipale. Dans un contexte général de questionnement de la démocratie représentative (dont la médiatisation est certes postérieure aux entretiens), cette prise de position ne paraît pas avoir suscité une indignation particulière ou en tout cas pas de manifestations en ce sens. Au contraire, on pourrait concevoir que ces décisions d'amélioration des capacités des communes à partir d'une action lancée par ces acteurs eux-mêmes permettent de proposer une nouvelle dimension à la notion d'*empowerment* dont la généalogie et la multiplicité des sens laissent des perspectives de transposition (Bacqué et Biewener, 2015). Ainsi, l'opportunité (à la fois fiscale et statutaire) proposée par le législateur nécessitait que ce soient les acteurs des territoires qui s'en saisissent, ce qui a été fait par plus de 2 500 communes, conduisant à des modifications importantes, par exemple des périmètres.

2.3 La transformation des périmètres communaux : une mise en cohérence avec les territoires vécus ?

Pour citer à nouveau F. Baroin, s'exprimant dans le même cadre que précédemment, « Ce sont les bassins de vie qui ont créé les conditions de l'avancement de la coopération entre les communes. » Cette affirmation laisse penser que les intercommunalités, voire les communes nouvelles, se seraient construites de manière cohérente avec les territoires vécus et pratiqués par les populations. La création des communes nouvelles conduisant à la modification des cartes institutionnelles, on peut s'interroger sur les liens entre découpages administratifs et territoires vécus, sujet ayant fait l'objet de travaux antérieurs aux communes nouvelles (Bleton-Ruget *et al.*, 2006). Pour chaque commune fusionnante, nous nous sommes donc demandé si elle appartenait, ou non, au même ensemble que la commune chef-lieu[12]. Plusieurs « zonages de savoir » (zonage en aires urbaines, bassins de vie et zones d'emploi) ont d'abord été étudiés, pour évoquer ensuite certains « zonages de pouvoir » (Terrier, 2017).

On observe que, d'une manière générale, le mouvement des communes nouvelles n'opère pas un redécoupage associé aux périmètres qu'on peut considérer comme « territoires vécus » ou « zonages de savoir ». Le cas de la commune nouvelle de Passais-Villages en est une illustration (cf. Figure 2) puisqu'elle regroupe des communes fusionnantes n'appartenant pas au même bassin de vie : Passais d'un côté (tournée vers le nord et donc l'Orne), L'Épinay et Saint-Siméon de

12 La table d'appartenance utilisée a été, ici encore, celle au 1er janvier 2014. Par conséquent ne sont prises en compte que les communes ayant participé à une commune nouvelle après 2014, chefs-lieux exclus.

Tab. 1 L'appartenance des communes fusionnantes à différents zonages
Affiliation of merging municipalities to different zonations

Appartenance identique de la commune fusionnante et du chef-lieu	Oui		Non		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Appartenance à la même ZAU (2010)[a]	780	65,33	414	34,67	1194	100
Appartenance au même Bassin de vie (2012)	1323	77,28	389	22,72	1712	100
Appartenance à la même Zone d'emploi (2010)	1580	92,29	132	7,71	1712	100

a. Sont exclues de ce compte les communes fusionnantes étant « hors influence des pôles » ou fusionnant avec des chefs-lieux l'étant (le codage de l'INSEE ne permettant pas de distinguer leur appartenance).

Tab. 2 L'appartenance des communes fusionnantes à différents territoires
Affiliation of merging municipalities to different territories

Appartenance identique de la commune fusionnante et du chef-lieu	Oui	Non	Total			
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Appartenance au même EPCI	1 599	93,4	113	6,6	1 712	100
Appartenance au même canton de ville	1 464	85,51	248	14,49	1 712	100
Appartenance au même arrondissement	1 653	96,55	59	3,45	1 712	100
Appartenance au même département	1 708	99,77	4	0,23	1 712	100
Appartenance à la même région	1 711	99,94	1	0,06	1 712	100

l'autre (polarisées davantage par la Mayenne, cette dernière se trouvant immédiatement au sud). Les difficultés, pour certaines administrations, à gérer des territoires ne correspondant pas à des espaces de vie ne vont donc pas nécessairement se trouver amoindries par la création des communes nouvelles. En mettant en regard les chiffres concernant les territoires administratifs ou institutionnels, on s'aperçoit que ces éléments ont été bien plus déterminants.

On a, en effet, une très grande permanence des périmètres qu'on peut appeler institutionnels ou administratifs. On ne peut pas comparer les chiffres terme à terme car ils recoupent des territoires de dimensions très variables mais on perçoit nettement la persistance, en premier lieu, des périmètres intercommunaux (cf. section 2.1), puis des circonscriptions administratives. Ainsi, la trame de ces dernières fait encore ressortir des choix effectués, parfois plusieurs dizaines d'années auparavant et sur des engagements souvent autres comme des syndicats intercommunaux ou des intercommunalités bien moins approfondies qu'aujourd'hui. La permanence du canton (bien que plus faible que celle des autres territoires) est également éclairante, d'autant qu'il a été montré la pertinence de la prise en compte de cet échelon territorial (Lagadec *et al.* 2009). Dans le cas étudié en Savoie, la question a été posée au maire de Landry (ayant envisagé mais pas concrétisé de rejoindre la commune de La Plagne-Tarentaise) et l'ancien canton est ressorti, en palimpseste, par le biais de l'intercommunalité. Précisons que

Landry appartient à la communauté de communes des Versants d'Aime mais est polarisée par une autre centralité (Bourg-Saint-Maurice) concernant le ZAU et le bassin de vie (cf. Figure n° 1).

> « G. BIDEAU : Les notions d'aires urbaines, est-ce quelque chose que vous avez envisagé pour prendre votre décision ?
>
> MAIRE DE LANDRY : Cela n'a pas été envisagé parce que nous sommes en communauté de commune sur l'ancien canton d'Aime [périmètre ayant perduré dans la communauté de communes des Versants d'Aime]. [...] On a émis un jour le doute sur le bien-fondé d'être en communauté de commune avec Aime plutôt que Bourg-Saint-Maurice. Maintenant c'est clair que le bassin-versant économique est plus axé sur Bourg-Saint-Maurice que sur Aime. Les gens de Landry ils vont à Bourg-Saint-Maurice, ils ne vont pas à Aime.
>
> G. BIDEAU : Mais ce n'est pas entré en ligne sur une question de regroupement.
>
> MAIRE DE LANDRY : Non » (T. Marchand-Maillet, maire de Landry, 16 août 2016).

Enfin, de manière analogue aux échanges de territoires parfois évoqués dans un contexte métropolitain (Fitria et Charmes, 2014), les communes nouvelles ont pu accentuer des incohérences entre territoires vécus et limites communales. Ainsi, la commune de La Côte d'Aime avait toute latitude administrative de se regrouper soit avec Macôt-la-Plagne, soit avec Aime, puisqu'il suffit d'un point de contact pour que la commune nouvelle puisse être créée (il faut un ensemble contigu et sans enclaves). Or, d'un point de vue très concret, du fait des infrastructures routières, le lien avec Aime était beaucoup plus pertinent. En effet La Côte d'Aime se trouve sur un versant, Macôt-la-Plagne sur l'autre, et le passage obligé entre les deux est bien la commune et le bourg d'Aime[13]. Le maire de La Côte d'Aime a concédé un lien plus fort avec Aime plutôt qu'avec Macôt. En revanche, il a expliqué que si le lien identitaire était très présent avec Aime (visible ne serait-ce que par le nom), les relations économiques étaient plus importantes avec l'autre commune, une partie des Côterains travaillant sur la station de La Plagne, majoritairement sur le territoire de Macôt. Des considérations financières et la question des relations interpersonnelles ont également probablement joué. Cela a eu des conséquences induites pour la commune de Valezan qui, au vu de ses limites administratives, était obligée de se raccrocher à la commune nouvelle que rejoignait La Côte d'Aime. On peut citer ici le maire délégué de Valezan, évoquant les commentaires de certains de ses administrés :

> « Il y a quelques personnes plus jeunes qui ont dit « On est d'accord, mais ce n'est pas logique qu'on aille sur Macôt, nous on veut aller sur Aime parce qu'on passe par Aime, on va y faire nos courses. Quand on descend, on

13 Cf. cartes de l'IGN disponibles sur le site www.geoportail.gouv.fr.

> passe par Aime, ou de l'autre côté on va sur Bourg-Saint-Maurice, mais on descend plus souvent sur Aime. » Donc il y avait un aspect géographique qui leur paraissait évident » (P. Gonthier, 16 février 2017).

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

2.4 Une naissance difficile dans un environnement administratif complexe

La mise en place des communes nouvelles a souvent été difficile, rendue complexe par des délais restreints et des incertitudes réglementaires.

La réalisation des communes nouvelles s'est ainsi faite selon un calendrier souvent très serré voire à marche forcée, pour obtenir les incitations fiscales. Cela a pu représenter des obstacles, des difficultés parfois mal vécues, par exemple devant l'ampleur des sujets à traiter.

> « G. BIDEAU : Dans le cadre de la création de la commune nouvelle, qu'est-ce qui a posé le plus de problèmes, ou mis le plus de temps ?
>
> MAIRE DÉLÉGUÉ DE VALEZAN : Je crois que c'est global. [...] Si je réfléchis bien, je ne peux pas dire que c'est tel point ou tel point. Je crois que c'est cette lourdeur globale. [...] Tout cela, ce n'est pas facile à vivre avec des gens qui sont surchargés de travail et qui doivent s'adapter » (P. Gonthier, 16 février 2017).

Pour A. Neveu (maire délégué de L'Épinay-le-Comte, septembre 2016), la difficulté est venue du fait de tout mettre sur la table, systématiquement, parfois de manière laborieuse. Des questions comme la mise en réseau informatique, les débats sur les ouvertures des mairies déléguées, etc., tout le fonctionnement a dû faire l'objet de discussions et d'une nouvelle organisation. La question de la gestion du personnel a également été très souvent épineuse.

Ce discours a parfois été contredit par un autre, montrant la fusion comme un processus relativement aisé. On peut, à ce propos, évoquer la voix de P. Lavault (directeur du service « Collectivités territoriales et Démocratie locale » à la préfecture de Savoie, le 17 février 2017) qui, fréquemment interrogé par les maires, a pourtant considéré, sur la base des retours positifs qu'il avait eus, que « Tout [s'était] bien passé ». Il n'est pas aisé de dire si cela relève d'une non-communication entre les élus et la préfecture ou d'un choix de certains acteurs de ne pas diffuser les difficultés auxquelles ils ont été soumis. Face à cette complexité, les élus ont très fréquemment fait appel à des cabinets de conseil ou à des organismes spécifiques pour réaliser des études prospectives. Ces dernières portaient généralement sur les taux d'imposition, les possibilités de lissages (plusieurs scénarios étant autorisés par la loi) ou encore les conséquences de la fusion sur les budgets et les dotations. Au-delà de difficultés inhérentes à une transformation territoriale, la création de la commune nouvelle était visiblement doublée d'une difficulté à obtenir des informations claires et fiables, ce qui

interroge évidemment sur la capacité – pour ne pas dire le souhait – de l'État de soutenir les collectivités.

> « Il y a même eu des erreurs, des erreurs. Pour vous dire à quel point c'était compliqué, on n'avait pas la même lecture si on questionnait la préfecture ou si on questionnait la sous-préfecture. C'est malheureux » (J.-L. Boch, 17 août 2016).
>
> « Il y a eu un cabinet juridique qui a apporté son assistance et il y a eu l'État : il y avait les services de l'État en préfecture et ça n'a pas été triste. Parce que, compte tenu que c'était nouveau [...], on est allé chemin faisant avec l'avocat qui disait quelque chose, les services de l'État qui disaient autre chose... Un coup c'était l'avocat qui avait raison, un coup c'étaient les services de l'État. Chemin faisant, je peux vous dire que ça a été un petit peu compliqué » (P. Gonthier, 16 février 2017).

Au-delà des difficultés de réalisation, des réticences existaient envers le projet de créer une commune nouvelle. En particulier, la crainte la plus fréquente était d'être dominé dans un trop grand ensemble où la commune historique ne compterait plus. Ainsi, D. Boulent (maire de Saint-Mars-d'Égrenne, le 6 septembre 2016) ne souhaitait pas fusionner avec Passais car « On va se faire bouffer » (il envisagera un regroupement avec une autre commune voisine, Saint-Roch-sur-Égrenne, pour 2018, le conseil municipal de cette dernière refusant finalement). Dans un contexte de mutations importantes à plusieurs échelons (évolutions des EPCI, fusions des régions, évocations de la suppression des départements...), le thème de la « perte d'identité » a également été évoqué à de nombreuses reprises, en lien avec ce contexte général. Le terme de « fusion » que nous utilisons a, justement, parfois été révoqué par les acteurs avec lesquels nous nous sommes entretenus. Ainsi, lors de l'entretien et alors que la fusion était toute récente, F. Guesnon (conseiller municipal de L'Épinay-le-Comte, le 16 juillet 2016) expliquait que le terme de « fusion » ne lui paraissait pas adapté, pas avant les prochaines élections. D'une certaine manière, la permanence des équipes municipales des anciennes communes (le cas le plus fréquent, car sur l'ensemble des 527 communes nouvelles créées jusqu'en 2017, seules 13 ont choisi de recomposer leur conseil municipal) a pu être perçu comme une forme de transition, l'échéance finale étant les élections municipales de 2020.

Dans le cas de regroupements de communes de poids parfois inégaux et devant la crainte qu'une commune s'accapare tout le pouvoir et tous les investissements, de très nombreuses communes nouvelles ont choisi de rédiger une charte. Celle-ci, indicative et sans valeur légale, avait comme avantage de mettre par écrit quelques règles de gouvernance. Ce type de texte à valeur performative a sans doute été un facilitateur, car rassurant. La rédaction de ce document était à la fois un vecteur de coopération, l'occasion d'affirmer un projet, voire un objet de fierté dans l'affichage d'une bonne gouvernance locale.

RETRANSCRIPTION DE LA CHARTE DE LA COMMUNE NOUVELLE DE PASSAIS VILLAGES (EXTRAITS)

La présente charte a pour objectif d'acter l'esprit qui a animé les élus fondateurs ainsi que les principes fondamentaux qui vont s'imposer aux élus en charge de la gouvernance, tant pour la commune nouvelle que des communes déléguées.

Les Objectifs :

– ASSURER une meilleure représentativité du territoire et de ses habitants auprès de l'État, des Collectivités et Établissements Publics, tout en respectant une représentation équitable des communes fondatrices au sein de la commune nouvelle et une égalité de traitement entre les habitants des communes déléguées.

– MAINTENIR un Service Public de proximité au service des habitants du territoire en regroupant tous les moyens humains, matériels et financiers des trois communes afin de faciliter le développement cohérent et équilibré de chaque commune fondatrice et d'instaurer un respect des intérêts des habitants et une bonne gestion des deniers publics.

– CONFORTER et DÉVELOPPER l'attractivité du territoire en matière d'habitat, d'économie (commerce, artisanat, agriculture) et culture.

– PORTER les projets que chaque commune prise isolément n'aurait pas pu réaliser.

– PRÉSERVER le patrimoine communal historique, touristique et culturel.

Cette gouvernance peut d'ailleurs être interrogée en observant le rôle pris par les habitants, d'après les élus (qui ont été les principaux décisionnaires, cf. section 2.2). Nous l'avons dit, aucune des communes que nous avons étudiées n'a choisi de décider la création de la commune nouvelle sur la base d'un référendum ; cependant, toutes ont mis en place des réunions publiques pour informer la population.

> « Je m'attendais à 200-300 personnes dans la salle et, je vais vous étonner mais c'est dramatique, et je l'ai dit au micro d'ailleurs : on a fait moins de monde qu'aux vœux du maire parce qu'[alors] il y avait la galette des rois. Voilà, c'était une réalité » (A. Favre, 18 août 2017).

Ce témoignage désabusé est représentatif de ce qu'ont pu évoquer nos interlocuteurs : dans l'ensemble, des habitants peu opposés à la fusion mais surtout, tout compte fait, peu impliqués. Alors que ce changement est vu comme décisif par les élus, ce n'est pas forcément le cas de la population, un maire allant jusqu'à déclarer de manière très lapidaire : « tant que le clocher est tenu, les gens s'en foutent ». Évidemment, ne faisons pas l'impasse sur la précaution méthodologique consistant à dire que, les maires étant très actifs pour la fusion, ils n'auraient pas eu à cœur de mettre en avant les oppositions au projet. Cependant, les autres sources (consultation de la presse locale et discussions informelles avec certains habitants) ont été cohérentes avec leurs déclarations. On peut, de plus, faire le postulat que, dans les communes où l'opposition a été plus virulente, la fusion ne s'est pas faite (par exemple, pour reprendre notre terrain, entre Landry et Peisey-Nancroix).

Ce sont plutôt des encouragements que les maires préfèrent évoquer en parlant des habitants. Par exemple, le fait que des comportements attendus (la réticence

de personnes âgées à des changements comme celui de la maille communale) ne se réalisent pas. Ainsi, à Valezan, ce sont les « anciens » (il s'agit du vocabulaire du maire) qui ont mobilisé la mémoire collective, rappelant des solidarités et liens avec les communes rejointes (en particulier l'existence d'un cimetière commun, où différents hameaux étaient représentés). À l'Épinay-le-Comte, les élus ont davantage perçu l'attachement à la commune historique dans la bouche de « jeunes ».

D'une manière générale, le mouvement des communes nouvelles mérite, dans son ensemble, de s'extraire de certaines hypothèses préconçues concernant sa répartition ou les communes y participant.

3 Un phénomène inédit, touchant des communes variées

La géographie étant considérée comme « science » sociale, certains peuvent être tentés de lui demander d'énoncer des règles (ou tout au moins des régularités) permettant de saisir le réel. Si une lecture spatiale des phénomènes sociaux est évidemment à la fois pertinente et éclairante, le risque, dont les auteurs sont bien souvent conscients, est de tomber dans des discours simplificateurs voire caricaturaux (voir, par exemple, Géoconfluences 2018). Le phénomène des communes nouvelles pourrait, sans une étude un peu précise, être victime de préjugés similaires. En effet, la réduction du nombre de communes étant souvent présentée comme la conséquence d'une trop petite taille ou d'une forme de déclin de ces entités, on pourrait penser que cela déterminerait le profil des communes fusionnantes. De fait, plusieurs hypothèses de ce type méritent d'être interrogées. Ainsi, on pourrait tout d'abord penser que la création du statut de communes nouvelles a conduit les élus à accélérer les fusions (H 1). D'autre part, pour décrire les communes concernées par les regroupements, une possibilité serait qu'il existe un profil type de la commune rejoignant une commune nouvelle (H 2). Cela permettrait de tracer des parallèles entre la répartition des communes nouvelles et d'autres phénomènes (H 2.1) et que seraient concernées, surtout de très petites communes d'un point de vue démographique (H 2.2), venant prioritairement des espaces ruraux (H 2.3).

3.1 Une chronologie guidée par l'incitation fiscale plutôt que par l'innovation statutaire

Entre le 1er janvier 2012 (date des premières créations) et le 1er janvier 2019, 774 communes nouvelles ont vu le jour. Cependant, on est loin d'un mouvement uniforme, en particulier d'un point de vue chronologique, comme le montre le tableau suivant

Ces rythmes variables s'expliquent en grande partie par les avantages fiscaux dédiés aux communes nouvelles (moteur primordial de ces regroupements, cf. section 2.2). Ces derniers, on l'a dit, n'ont été mis en place qu'à partir de 2014, ce qui se traduit par des créations l'année suivante (les fusions datées du 1er janvier

Tab. 3 L'évolution des créations de communes nouvelles (2012-2019)
Changes and developments in the creation of new municipalities (2012-2019)

Période	Communes fusionnantes (A)	Communes nouvelles créées ou modifiées (B)	Moyenne (A/B)	Part de la phase sur l'ensemble des modifications
1er janvier 2012 → février 2013	35	13	2,7	1,6 %
1er janvier 2015 → 1er janvier 2016	1 126	328	3,4	40,1 %
2 janvier 2016 → 1er janvier 2017	670	200	3,4	24,5 %
2 janvier 2017 → 1er janvier 2018	97	37	2,6	4,5 %
2 janvier 2018 → 1er janvier 2019	626	239	2,6	29,3 %
Total	2 554	817[a]	3,1	100,0 %

a. Somme différente des 774 communes nouvelles créées au total car les fusions successives ont été notées chaque année par l'INSEE au même titre que les créations.

d'une année *n* ont généralement été prévues à l'année *n* – *1*). L'incitation fiscale a, par la suite, été interrompue pour l'année 2017 et remise en place ensuite, ce qui se retrouve dans la chronologie. Il faut, enfin, préciser que les années d'élections municipales limitent fortement les créations de communes nouvelles puisque les circonscriptions électorales ne doivent pas être modifiées l'année précédant une élection et que le renouvellement plus ou moins important des équipes municipales nécessite, tout au moins, un rythme différent durant ces périodes concernant des décisions aussi importantes (c'est particulièrement visible pour les années 2013 et 2014).

Cette chronologie permet ainsi d'invalider l'hypothèse H 1 « La création du statut de communes nouvelles a conduit les élus à accélérer les fusions » et de lier la fluctuation du nombre de communes nouvelles non pas à l'existence de ce statut mais bien aux avantages fiscaux qui paraissent avoir été déterminants pour faire basculer la décision des élus.

> « – Avez-vous été sensible, par exemple, à la création du statut de commune nouvelle ?
>
> – Pas du tout. »
>
> (Échange avec P. Gonthier, maire délégué de Valezan, Savoie, 16 février 2017.)

Il semble néanmoins que la possibilité de créer des communes déléguées a permis de désamorcer de potentielles oppositions en permettant à certains élus

de conserver une place spécifique, de rassurer également sur le maintien d'une gestion à l'échelle des anciennes communes.

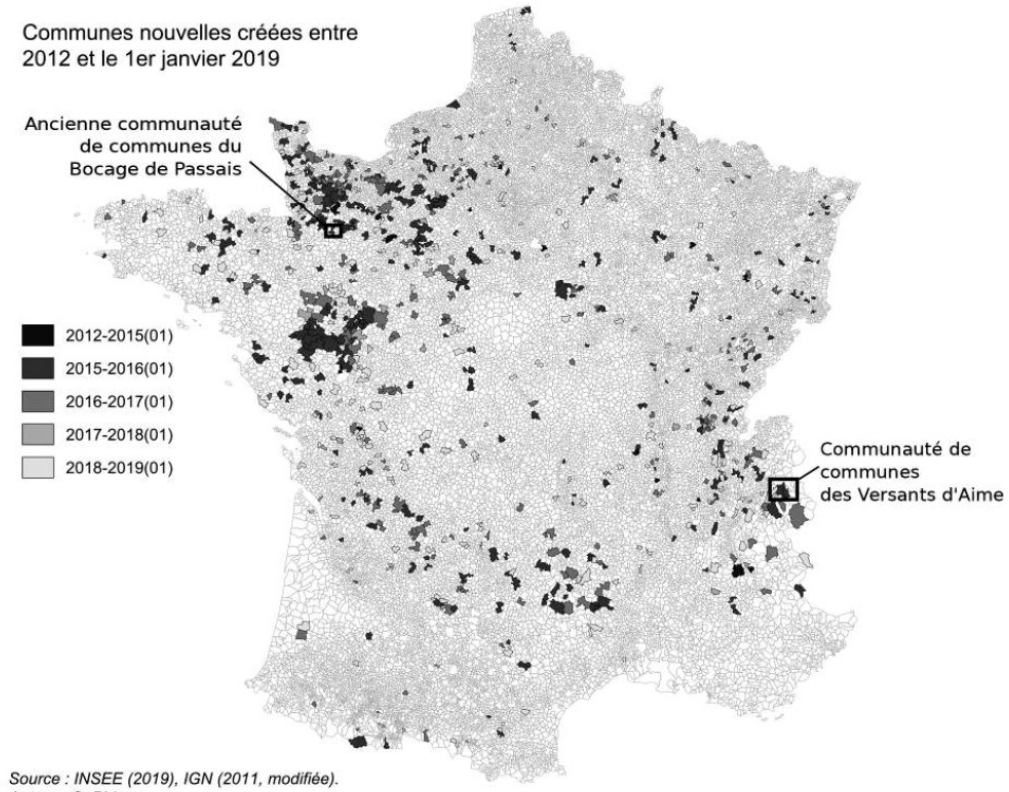
3.2 Une répartition spécifique, entre concentration dans certaines régions mais aussi dissémination

La répartition des communes nouvelles en France métropolitaine[14] traduit un effet régional très marqué (Figure n° 3). Les départements de l'Ouest en particulier présentent une forte concentration de communes nouvelles (la Manche, le Calvados, le Maine-et-Loire, l'Eure et l'Orne regroupent plus d'un quart des opérations totales, et près du tiers avant la publication des chiffres au 1er janvier 2019). Si on additionne les vingt départements les plus importants (issus principalement de Normandie, des Pays-de-la-Loire, des régions alpines et du sud du Massif Central), on arrive à plus de 60 % des communes nouvelles créées. L'effet d'agrégation et d'appartenance à des aires régionales ou à des périmètres locaux paraît particulièrement net dans ces régions : les communes nouvelles y forment parfois un ensemble presque continu. Un département emblématique est celui du Maine-et-Loire, où 38 communes nouvelles ont été créées, se disposant en auréole autour d'Angers.

On observe également des éléments bien plus dispersés, des communes nouvelles presque isolées. Ainsi, les communes créées au 1er janvier 2013 l'ont été dans des départements comptant aujourd'hui majoritairement moins d'une dizaine de communes nouvelles. Cette dissémination a été inégale selon les phases, la dernière (fusions pendant l'année 2018 ou au 1er janvier 2019) ayant par exemple été marquée par une plus grande dispersion.

Dans les régions de forte présence des communes nouvelles mais aussi dans de nombreux autres cas, on observe une dynamique de diffusion de proche en proche, autour d'expériences pionnières. Cette logique peut s'expliquer par deux phénomènes. Tout d'abord, l'information par les communes nouvelles a beaucoup circulé entre élus de territoires voisins. Ainsi l'AMF (Association des Maires de France) a certes organisé des sessions nationales (cinq « Rencontres des communes nouvelles » se sont tenues jusqu'à ce jour) mais aussi et surtout régionalement. Dans ces dernières, des parlementaires ayant été à l'origine de textes législatifs sur ces sujets ont eu un rôle important et ce, sans qu'il n'y ait forcément de lien avec leur circonscription d'élection. Ainsi, l'ASADAC (Agence Savoyarde d'Aménagement, de Développement et d'Aide aux Collectivités, ayant un rôle proche des actuelles agences techniques départementales) a par exemple organisé une matinée d'information sur ce sujet, pour les élus du département. Bien que ce temps ne soit pas, d'après son directeur, un « plaidoyer en faveur des communes nouvelles », le seul fait d'avoir Michel Mercier (parlementaire très impliqué sur cette question) comme invité principal est une preuve de l'incitation qui y était proposée. Les informations pouvaient également circuler, parfois de

14 La Corse ne comportant aucune commune nouvelle, elle a été exclue de l'analyse et de la cartographie.



Les premières communes nouvelles datent de 2012. L'adjonction de (01) signifie que seul le 1er janvier de l'année concernée est pris en compte.

Fig. 3 Les créations de communes nouvelles entre 2012 et 2019 (01)
Creation of new municipalities between 2012 and 2019 (01)

manière informelle, lors de rencontres à l'intérieur de structures intercommunales ou d'associations spécifiques comme l'ANEM (Association Nationale des Élus de Montagne). Il faut enfin rappeler que les élus ont des canaux de communication spécifiques et des publications dédiées, qui ont abondamment renseigné et informé sur la question des communes nouvelles : on peut penser à Mairie-conseils (devenue Territoires-conseils) ou aux magazines *Journal des maires* et *Maires de France*, que ce soit par le biais de brochures ou d'informations diffusées sur Internet (AMF ; Territoires Conseils).

La diffusion de proche en proche peut aussi s'expliquer non pas dans une optique de partage d'expériences mais plutôt dans une logique de concurrence, concernant les rapports de force avec les territoires voisins (cf. section 2.1).

Enfin, il ne faudrait pas croire que le phénomène des communes nouvelles est dissocié des anciennes fusions : certaines des communes concernées ont déjà connu des regroupements. À ce propos on peut citer la fusion pionnière ayant créé Cherbourg-en-Cotentin, poursuite du projet initié à la fin des années 1990 par l'ancien maire d'Octeville, député puis ministre d'État Bernard Cazeneuve. On peut également citer six communes nouvelles créées au 1er janvier 2019 mais

qui maintiennent, en communes déléguées, des communes associées héritées de la loi Marcellin. Cependant, si on observe plusieurs cas de communes nouvelles s'appuyant sur des fusions antérieures, la répartition engagée depuis les années 2010 ne correspond pas, à l'échelle nationale, à celle des transformations sur le temps long (Ozouf-Marignier et Verdier, 2013, p. 274). Pour Vincent Aubelle[15], il y a un lien entre la surreprésentation de l'Ouest dans les créations des communes nouvelles et les démarches de territoires de projets ou de mise en commun par l'intercommunalité. Il cite ainsi des initiatives d'un éventail très large allant des coopératives de matériel agricole à l'intercommunalité relancée des années 1990 en passant par la politique des pays. Si cette hypothèse apporte des éléments de contexte pour comprendre la dynamique des communes nouvelles concernées, elle demeure insuffisante sur deux aspects. D'une part, elle explique mal les localisations extérieures à cet « Ouest » (d'ailleurs très inégalement touché). D'autre part, elle omet la quasi-absence de communes nouvelles dans des régions très actives lors du développement des EPCI, comme par exemple le nord de la France (Chaboche, 2001).

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

3.3 Des analyses statistiques qui ne permettent pas de dégager un profil type

À partir de la base de données constituée (cf. section 1.3) et de ressources statistiques, nous avons pu observer les caractéristiques des communes fusionnantes et tester plusieurs hypothèses.

Par exemple, nous avons envisagé la question du personnel politique disponible (on rappelle que cela avait été une des causes des nombreuses disparitions de communes au début du XIX^{e} siècle). Au moment des élections municipales de 2014, plusieurs dizaines de communes étaient restées sans candidats, le ministère en avait d'ailleurs publié la liste. On aurait pu imaginer qu'elles seraient, pour une large part, engagées par la suite dans une fusion. Or, sur les 62 communes finalement concernées, seules 11 (18 %) ont participé à une commune nouvelle, ce qui fait un pourcentage certes plus élevé que les communes fusionnantes dans l'ensemble national (6,9 %), mais qui ne permet pas du tout d'en faire un lien systématique.

Nous avons également étudié la répartition des communes dans les différents types de ZAU en fonction de leur participation, ou non, à une commune nouvelle (cf. Table n° 4). On y observe tout d'abord des pourcentages relativement proches entre les deux catégories, mais avec cependant des écarts plus importants dans les classes extrêmes. Cette relation entre appartenance à une catégorie de ZAU et la probabilité de fusionner est significative[16] et permet d'écarter l'hypothèse

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

16 Confirmée par un test du Chi^{2}, significativité au-delà au seuil de 0,0001.

d'indépendance de ces deux variables. On en conclut donc une probabilité plus forte de trouver les communes fusionnantes parmi les communes multipolarisées ou hors influence des pôles et plus faible dans les communes des grands pôles mais, cependant, dans des proportions qui ne nous permettent pas du tout de valider l'hypothèse H 2.3 « Les communes nouvelles sont présentes prioritairement dans les espaces ruraux ».

Tab. 4 Répartition des communes fusionnantes en fonction du ZAU
Distribution of merging municipalities by designated urban area

Type de ZAU (2010)	Commune fusionnante	
	Non	Oui
111 : Commune appartenant à un grand pôle (10 000 emplois ou plus)	9,2 %	3,0 %
112 : Commune appartenant à la couronne d'un grand pôle	33,8 %	30,8 %
120 : Commune multipolarisée des grandes aires urbaines	10,8 %	11,8 %
211 : Commune appartenant à un pôle moyen (5 000 à moins de 10 000 emplois)	1,2 %	1,05 %
212 : Commune appartenant à la couronne d'un pôle moyen	2,1 %	2,9 %
221 : Commune appartenant à un petit pôle (de 1 500 à moins de 5 000 emplois)	2,3 %	3,6 %
222 : Commune appartenant à la couronne d'un petit pôle	1,6 %	1,1 %
300 : Autre commune multipolarisée	19,0 %	21,9 %
400 : Commune isolée hors influence des pôles	19,9 %	23,9 %
Total	100 %	100 %

Concernant le poids démographique des communes, on perçoit une surreprésentation, dans les communes fusionnantes, des communes les moins peuplées (celles ayant moins de 200 habitants exceptées) sans que ce soit, pour autant, une condition ni nécessaire ni suffisante : si le phénomène des communes nouvelles touche davantage les communes ayant entre 200 et 5 000 habitants, il ne s'y limite pas et ne les touche pas toutes.

D'autres hypothèses ont été testées, concernant par exemple le potentiel fiscal pour évaluer la richesse des habitants mais aussi les ressources des communes, les taux de variation démographiques pour envisager les dynamiques de peuplement ou encore les répartitions par catégories socio-professionnelles pour avoir une vision des populations présentes. Aucun des éléments n'a été déterminant : trouver des éléments qui ont une significativité statistique est possible, mais pas de liens

Tab. 5 Les communes fusionnantes en fonction de leur population
Merging municipalities by population

Population (2012)	Commune fusionnante	
	Non	Oui
Moins de 200 habitants	25,9 %	24,5 %
200-500 habitants	28,2 %	32,0 %
500-1 000 habitants	19,2 %	19,7 %
1 000-5 000 habitants	21,0 %	21,4 %
5 000-10 000 habitants	3,1 %	1,7 %
Plus de 10 000 habitants	2,6 %	0,8 %
Total	100 %	100 %

systématiques. D'une manière générale, les moyennes des communes fusionnantes ressemblent aux moyennes des communes n'ayant pas participé à une commune nouvelle, la dispersion (plus restreinte pour les communes fusionnantes) faisant la véritable différence entre ces deux répartitions statistiques. On peut aller jusqu'à rejeter l'hypothèse H 2 : « Il existe un profil type de la commune rejoignant une commune nouvelle. »

La poursuite du travail d'analyse statistique consistera en l'évaluation des similitudes ou différences qui existent entre les communes fusionnantes, mais à l'intérieur de chaque commune nouvelle. Cela permettra peut-être de dégager des catégories pour différencier les regroupements entre, par exemple, plusieurs communes homogènes dans une logique de solidarité, ou au contraire une commune-centre polarisant sa périphérie.

4 Conclusion : quelles perspectives pour cette « révolution silencieuse » ?

La création des communes nouvelles, qualifiée de « révolution silencieuse », a conduit à un changement conséquent pour les entités concernées mais limité dans la proportion des communes touchées. L'échelon municipal n'a certes jamais été figé, mais le mouvement qu'il connaît actuellement le recompose de manière importante. En s'appuyant sur le phénomène, plus ancien, de l'intercommunalité, des modifications profondes ont lieu. Le mouvement paraît dans tous les cas original dans sa répartition et ne pas permettre de dégager un profil type de commune fusionnante.

Ce phénomène des communes nouvelles n'ayant, pour l'instant, touché qu'une minorité des communes françaises, une question qui se pose est celle de sa poursuite. D'après la majorité des acteurs interrogés, les raisons qui ont conduit à créer des communes nouvelles étant toujours présentes, la vague des

communes nouvelles pourrait perdurer, ce mouvement de fond répondant au *satisfecit* de l'AMF lors des rencontres organisées sur le thème des communes nouvelles, saluant une réforme « venue du terrain ». On observe effectivement que des acteurs historiquement opposés aux politiques tendant à réduire le pouvoir ou le nombre des communes, sont aujourd'hui facilitateurs dans ce processus. Ce changement d'attitude radical pourrait d'ailleurs être interrogé comme preuve d'une influence finalement limitée puisqu'on n'observe pas, à ce jour, une différence extrême en comparant l'ampleur des mouvements de fusions entre les années 1970 et les années 2010, alors que pendant les fusions Marcellin l'AMF avait été sur la défensive et qu'elle est aujourd'hui motrice pour les communes nouvelles.

Au final, ce sont surtout les réussites ou les difficultés que rencontreront les communes nouvelles – en particulier avec l'échéance des élections municipales de 2020 – qui pourraient susciter de nouvelles vocations ou, au contraire, refroidir certaines ardeurs. Outre cela, deux éléments pourraient avoir une influence considérable sur l'éventuelle poursuite des regroupements. D'une part, on l'a déjà évoqué, l'un des principaux moteurs des communes nouvelles a été l'incitation fiscale, et on peut se demander quel en sera le sort dans le futur. D'autre part, ce qui n'est pour l'instant qu'une proposition de loi pourrait modifier considérablement l'architecture des collectivités locales[17] : cette dernière, portée par la sénatrice Françoise Gatel, permettrait en effet à certaines communes nouvelles de recevoir un statut spécifique, les dédouanant en particulier de l'obligation d'appartenir à une intercommunalité (la proposition de loi a été votée par le Sénat et devrait être soumise à l'Assemblée nationale courant 2019 mais, bien que validée par le gouvernement, elle ne paraît pas prioritaire dans l'organisation du travail parlementaire). Elle représenterait une nouvelle donne tant pour les recompositions locales que pour l'organisation territoriale générale.

Si le phénomène des communes nouvelles est relativement récent, il représente, dans tous les cas, un mouvement à bas bruit qui se doit d'être étudié pour comprendre les dynamiques territoriales françaises. Il s'agit d'un réel mouvement de recomposition et ces évolutions ne sont pas sans conséquences sur les modes de gouvernance, ne serait-ce que par la croissance de cet échelon déterminant qu'est la maille communale.

Lycée Benjamin-Franklin
21 Bis Rue Eugène Vignat
45000 Orléans
gabriel.bideau@gmail.com

17 Cf. https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl17-503.html (consultée le 3 avril 2019).

Bibliographie

Alvergne, C. et Taulelle, F. (2002), *Du local à l'Europe : les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, France, Presses universitaires de France, 301 p.

Aubelle, V. (2016), *Les communes nouvelles*, 2e édition, Paris, Berger-Levrault, 248 p.

Bacqué, M.-H. et Biewener, C. (2015), *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, Paris, France, la Découverte, 175 p.

Bazoche, M. (2013), *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine l'état des lieux, printemps 2013*, Paris, L'Harmattan, 206 p.

Bernot, B. (2018), « Enquête : Communes nouvelles, où en êtes-vous ? », consulté le 12 janvier 2019 http://medias.amf.asso.fr/docs/DOCUMENTS/AMF_24956TELECHARGER_LES_RESULTATS_DE_L_ENQUETE.pdf,.

Bleton-Ruget, A., Commerçon, N. et Gonod, P. (dir.) (2006), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de recherche du Val de Saône-Maconnais, 552 p.

Boino, P. et Desjardins, X. (2009), *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, France : La Documentation française, 213 p.

Bonnet-Pineau, E. et Vandermotten, C. (2016), « Les découpages territoriaux en Europe », *ÉchoGéo*, n° 35, URL : http://journals.openedition.org/echogeo/14524.

Buchanan, J.-M. (1965), « An Economic Theory of Clubs », *Economica*, vol. 32, n° 125, p. 1-14.

Chaboche, J. (2001), « La diffusion spatiale de l'intercommunalité à fiscalité propre », *Mappemonde*, 2001.3, n° 63, p. 35-39.

Charmes, É. (2011), *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France, 304 p.

Delamarre, A. (1989), « La carte des 36 000 communes », *Mappemonde*, n° 4, 1989/4, p. 12-16.

Desage, F. et Guéranger, D. (2013), « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques, URL :* https://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-les-maires-et-notre-democratie.html.

Desage, F. et Guéranger, D. (2011), *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges (73340), France, Éditions du Croquant, 247 p.

Desjardins, X. (2006), *Intercommunalité et décentralisation : les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs : rapport final juin 2006*, La Défense, France, Plan urbanisme construction architecture, 88 p.

Dolez, B. et Paris, D. (dir.) (2004), *Métropoles en construction territoires, politiques et processus*, Paris Budapest Torino, L'Harmattan, 296 p.

Edelblutte, S. (2000), « Réflexion sur les modifications du maillage communal français depuis 1790 », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 40, n° 4, URL : https://journals.openedition.org/rge/4039

Fitria, A. et Charmes, E. (2014), « Redécoupages territoriaux : la métropole lyonnaise face à ses périphéries », *La revue foncière*, p. http://www.revue-fonciere.com/.

Frinault, T. (2017), « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale, New municipalities : the unexpected guest of the local territorial reform », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 277-294.

Géoconfluences (2018), « Que disent les sciences sociales sur le mouvement des gilets jaunes ? — Géoconfluences », http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/revues-de-presse/gilets-jaunes, consulté le 25 janvier 2019.

Grison, J.-B. (2016), « Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? », *ÉchoGéo*, n° 35, URL : http://journals.openedition.org/echogeo/14522.

Grison, J.-B. (2009), *La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?* Phdthesis, Université Blaise Pascal — Clermont-Ferrand II.

Jouve, B. et Lefèvre, C. (dir.) (2002), *Métropoles ingouvernables les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier Masson, 203 p.

Kada, N. (2017), « Les « communes nouvelles », vous avez dit nouvelles ? Are « new municipalities » really new ? », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 267-276.

La Gazette des Communes (2019), « Baisse des dotations : une si longue histoire... », *La Gazette des Communes*, https://www.lagazettedescommunes.com/455909/baisse-des-dotations-une-si-longue-histoire/, consulté le 24 janvier 2019.

Lagadec, Y., Le Bihan, J., Tanguy, J.-F. (2009), *Le canton, un territoire du quotidien ? : actes du colloque organisé à l'Université Rennes 2 Haute-Bretagne, 21-23 septembre 2006*, Centre de recherches historiques de l'Ouest et Université Rennes 2, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, 388 p.

Le Galès, P. et Lorrain, D. (2003), « Gouverner les très grandes métropoles ?, Governing very large metropolises ? », *Revue française d'administration publique*, vol. n° 107, n° 3, p. 305-317.

Mainguené, A. et Sebbane, L. (2017), « 1 226 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 113-janvier 2017.

Martins, R. M. (1995), « Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation : A Cross-European Perspective », *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol. 13, p. 441-458.

Offner, J.-M. (2006), « Les territoires de l'action publique locale », *Revue francaise de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27-47.

Ozouf-Marignier, M.-V. et Verdier, N. (2013), « Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation ? », *Mélanges de l'École française de Rome — Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, n° 125-2 ; URL : URL : http://journals.openedition.org/mefrim/1462.

Pasquier, R. (2017), « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale, A silent revolution of local government ? « New municipalities », between europeanisation and territorial governance », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 239-252.

Petitet, S. (1998), *Histoire des institutions urbaines*, Paris, France, Presses universitaires de France, impr. 1998, 128 p.

Pinson, G. (2005), « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., p 199-233

Pires Beaune, C. (2014), *Rapport sur les lois relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*, Paris, Assemblée nationale.

Steckel-Assouère, M.-C., Marcou, G. (dir.) (2014), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité, actes du colloque international [...] organisé les 30 et 31 mai 2013, à l'université de Lorraine par le GRALE-CNRS, l'IRENEE et l'AdCF*, Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe, Paris, L'Harmattan, 467 p.

Tellier, T. (2017), « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes, The emergence of a new model of local government : the 1971 on the fusion of municipalities », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 253-266.

Terrier, C. (2017), « Les découpages territoriaux : problèmes épistémologiques et méthodologiques », *in* Rey V. et Saint-Julien T. (dir.), *Territoires d'Europe : La différence en partage*, Lyon, ENS Éditions, p. 125-137.

Tiebout, C.-M. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, p. 416-424.

Verpeaux, M et Pécheul, A. (2016). *Les communes nouvelles*, Paris, LexisNexis, 130 p.

1. Addendum : Quelques résultats négatifs et compléments

L'article présenté ci-dessus ayant pour but de montrer les quelques cas où les communes fusionnantes se détachaient des autres communes françaises, il n'est pas inutile de montrer également les cas où les communes fusionnantes ne se détachent pas (sous-section 1.1). D'autre part (sous-section 1.2), des méthodes d'analyse spatiale permettent d'objectiver l'« effet de grappe » dont il a été question.

1.1. La superficie : un élément non déterminant pour décrire les communes fusionnantes

Il a été montré que les communes fusionnantes avaient une population souvent proche de la moyenne des communes françaises : moins fréquemment de très petites communes et moins fréquemment de très grosses communes. Graphiquement, cela peut s'observer dans la Figure n°4 ci-après, le résultat étant significatif (p-value de 8,431e-11 au test de Chi²).

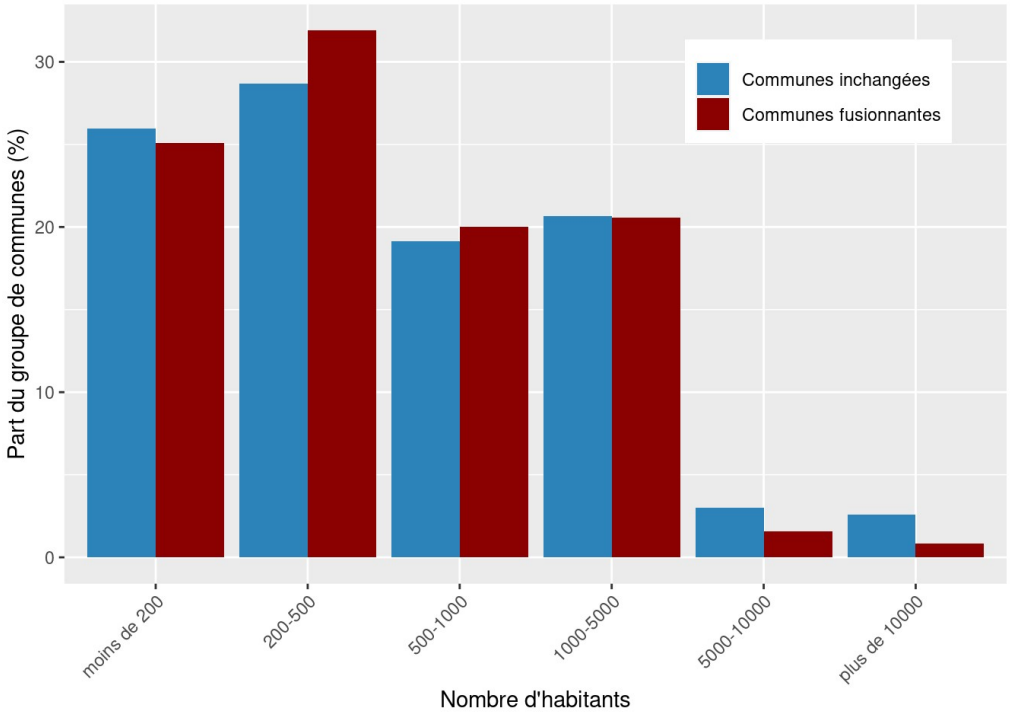


Figure n°4 Les communes fusionnantes au prisme de la population communale

En revanche, pour d'autres variables, la différence n'est pas statistiquement significative. Par exemple concernant la superficie (Figure n°5), pour laquelle le p-value du test de Chi² est de 0,1139 (on ne peut pas rejeter l'hypothèse d'indépendance des variables).

Graphiquement, on n'observe pas d'importantes différences entre les communes fusionnantes et inchangées. Surtout, il y a des situations très variables entre des catégories proches : alors que le pourcentage de communes fusionnantes est nettement supérieur pour les communes avec une superficie entre 21,1 et 29,9 km² (différence qui s'accroît dans les deux catégories précédentes), la dernière catégorie a un rapport inversé (davantage de communes inchangées). Une absence de relation systématique se retrouve dans une cartographie nationale (Figure n°6). On y observe, certes, dans quelques départements (Manche, Calvados, voire Jura), une forte présence de communes nouvelles alors que les superficies moyennes des communes sont fréquemment faibles. Mais de nombreux départements ont des superficies moyennes similaires et très peu de communes nouvelles (Nord, Meurthe-et-Moselle, Hautes-Pyrénées) ; d'autre part, plusieurs départements ont d'assez nombreuses communes nouvelles malgré des superficies moyennes plutôt élevées (Lozère, voire Maine-et-Loire).

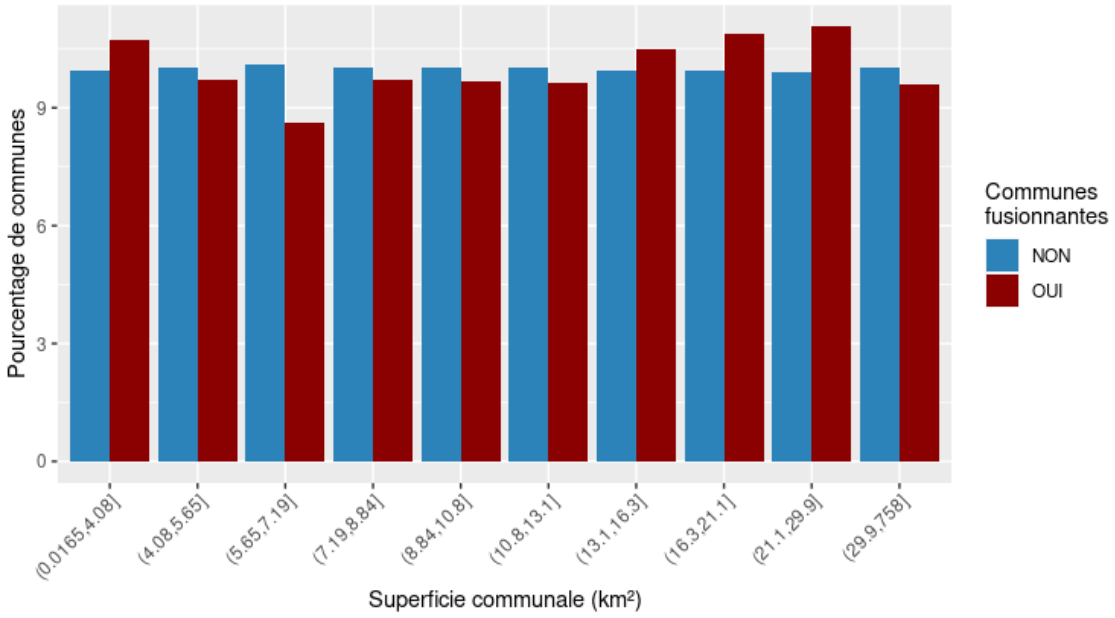


Figure n°5 Les communes fusionnantes au prisme de la superficie

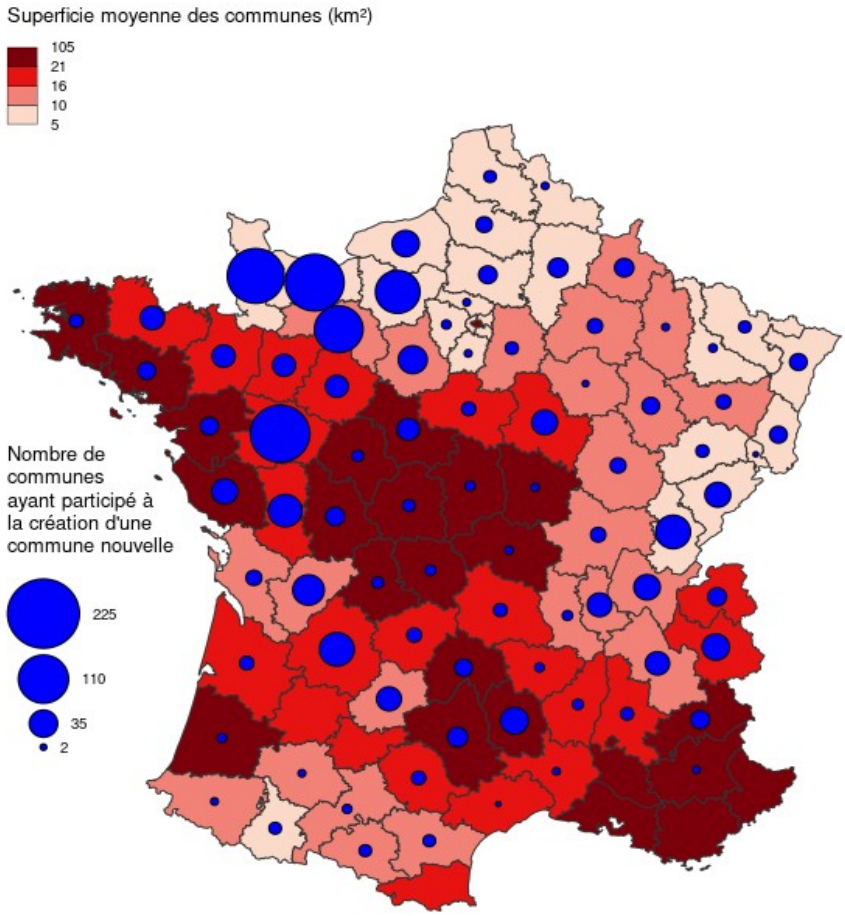


Figure n°6 Carte des communes fusionnantes et de la moyenne départementale de la superficie communale

1.2. Utiliser les méthodes d'analyse spatiale pour objectiver l'effet de grappe

La question de la répartition des communes nouvelles, et donc la description de cette dissémination aux effets régionaux marqués, qui me pousse à parler d'« effet de grappe », est un des éléments complexes à expliquer. Si certains évoquent « le creuset socio-culturel » d'un « Grand Ouest » (Aubelle, 2022, p. 42 sq.), il peut déjà être pertinent d'examiner si cette agrégation est statistiquement significative.

Pour cela, il est possible d'utiliser les Indicateurs Locaux d'Association Spatiale ou LISA (*Local Indicators of Spatial Association*), développés pour étudier l'auto-corrélation spatiale (Anselin, 1995). Ceux-ci « doivent permettre de mesurer l'intensité et la significativité de la dépendance locale entre la valeur d'une variable dans une unité spatiale et les valeurs de cette même variable dans les unités spatiales environnantes. » (Bellefon,

Salima, 2018, p. 65). La mention « *High* » signifie ici la présence de communes fusionnantes et la mention « *Low* » leur absence. Leur cartographie permet d'observer des clusters : *High-High* indique la corrélation spatiale (la proximité) de communes fusionnantes, *Low-Low* la corrélation spatiale de communes inchangées. *High-Low* indique des communes fusionnantes proches de communes inchangées, *Low-High* des communes inchangées proches de communes fusionnantes. Surtout, il s'agit ici de s'intéresser aux corrélations spatiales statistiquement significatives, c'est-à-dire qui n'ont qu'une probabilité extrêmement faible de se retrouver en cas de répartition aléatoire. Il faut donc définir un seuil marquant une significativité considérée comme suffisante, j'ai choisi celui d'une p-value inférieure à 0,05 (Figure n°7, Tableau n°2). La très grande majorité des corrélations significatives sont des clusters High-High ou des clusters Low-High. Elles se retrouvent dans plusieurs régions, particulièrement la Normandie, la couronne angevine, mais aussi les régions alpines ou le sud du Massif central.

Concernant les communes fusionnantes, elles sont très majoritairement dans une configuration de regroupement statistiquement significatif ; l'effet de grappe dont il était question dans le début du chapitre est ainsi démontré : dans le cadre des communes nouvelles, une décision de fusion prise par une commune peut conduire des voisines à agir de la même manière, à ce que cela fasse d'une certaine manière tache d'huile (ce sont les clusters *High-High*). Cela reprend les éléments présentés plus haut (Chapitre IV, section 3.2 p. 132) de communes pouvant se trouver dans une forme de concurrence, en particulier pour ne pas devenir trop petites par rapport aux voisines.

Les clusters *Low-High* statistiquement significatifs montrent l'existence de communes proches de plusieurs communes fusionnantes et qui, néanmoins, ne fusionnent pas ; cela va dans le sens d'existence de résistances de la part de certaines communes voisines de communes fusionnantes, qu'il pourrait être intéressant de chercher à expliquer. Dans une partie des analyses suivantes, il sera fait une distinction, à l'intérieur des communes inchangées, entre celles qui sont voisines de communes nouvelles et les autres.

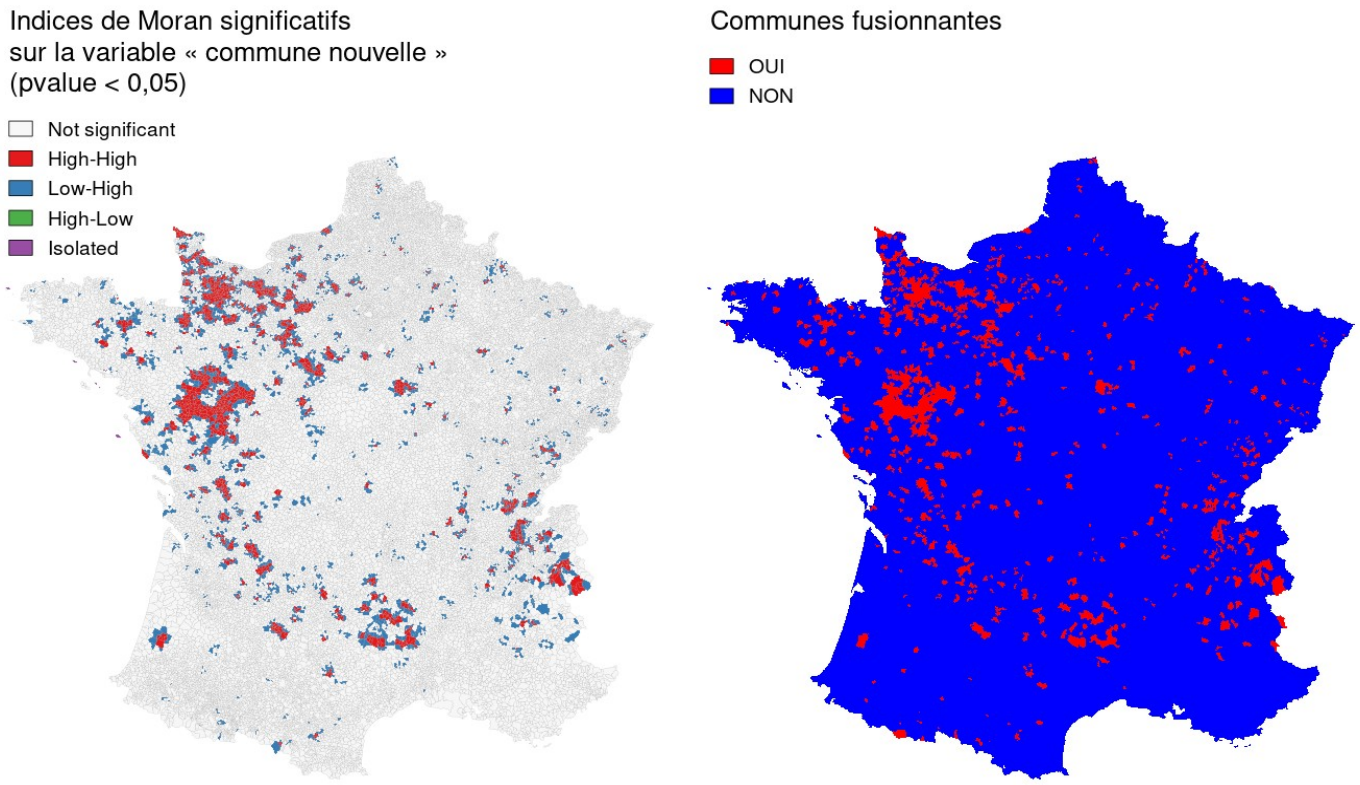


Figure n°7 Cartographie de l'indice de Moran et localisation des communes nouvelles

Indice de Moran	Communes inchangées	Communes fusionnantes
Non significatif (p-value > 0,05)	31245	992
High-High	0	1576
Low-High	2380	0
High-Low	0	3
Isolated	12	0

Tableau n°2 Résultats de l'indice de Moran

Chapitre V
Les profils socio-économiques des communes nouvelles

Après avoir positionné les communes nouvelles dans un ensemble de discours et les avoir globalement présentées, le Chapitre V envisage la description de ces entités à l'aide de caractéristiques socio-économiques. Celles-ci permettent de questionner la spécificité des communes participant à ce mouvement, mais aussi le type de configurations qui en découlent, à savoir si les communes nouvelles regroupent des communes plutôt similaires ou différentes. Ce chapitre est constitué d'un article publié avec R. Ysebaert, dans la revue *L'Espace géographique* (Bideau, Ysebaert, 2022a)[24].

Référence : Bideau Gabriel et Ysebaert Ronan, 2022a, « Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ? », *L'Espace géographique*, juillet 2022, vol. 50, 2021/1-2, p. 45-66, 10.3917/eg.501.0045.[25]

24 NB : Le numéro 2021/1-2 de la revue *L'Espace géographique*, dans lequel cet article a pris place, a été publié en juillet 2022,

25 La bibliographie pour cet article se trouve p. 167.

EG
2021-1-2
p. 45-66

Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ?

Gabriel Bideau
Université de Paris
Umr 8504 Géographie-cités
Campus des Grands Moulins
Bâtiment Olympe de Gouges
8 place Paul Ricœur
F-75013 Paris
gabriel.bideau@gmail.com

Ronan Ysebaert
Université de Paris – Ums 2414 Riate
Campus des Grands Moulins
Bâtiment Olympe de Gouges
8 place Paul Ricœur
F-75013 Paris
ronan.ysebaert@cnrs.fr

RÉSUMÉ.— **Depuis quelques années, un important mouvement de fusions communales conduit à une recomposition de cet échelon. Cet article, en étudiant les caractéristiques des communes qui fusionnent, montre la diversité des profils, tant du point de vue socio-économique qu'en termes de types de peuplement, approchés ici selon les différentes composantes du zonage en aires urbaines. L'analyse permet de pointer l'hétérogénéité qui se trouve à l'intérieur des communes nouvelles et leur manque de cohérence du point de vue des territoires pratiqués quotidiennement par les individus. Ces communes nouvelles constituent surtout des pôles secondaires n'englobant que partiellement les espaces vécus. Enfin, une comparaison des communes qui fusionnent à des entités appartenant au même environnement permet de montrer d'importants contrastes en termes de potentiel financier et de composition socio-économique, tant entre ces communes que par rapport aux espaces d'appartenance auxquels elles sont comparées.**

ANALYSE SPATIALE, COMMUNE, COMMUNE NOUVELLE, FUSION, PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE, ZONAGE EN AIRES URBAINES

ABSTRACT.— **French *communes nouvelles* (2010-2020): an analysis of these reshaped everyday territories.— Over the past years, a major trend of communal mergers has led to the reorganisation of this level of administration. By studying the characteristics of the cities concerned, this paper highlights their diversity both in terms of socio-economic profile and population dynamics by using the different components of the urban area zoning classification. Our analysis points to the heterogeneity within *communes nouvelles* and their consequent lack of coherence as experienced by individuals in their daily lives. These *communes nouvelles* are mostly secondary centres that only partly provide for daily uses. Finally, by comparing *communes* that merged with similar entities, we were able to uncover important contrasts in terms of financial potential and socio-economic profiles, both between *communes* themselves and between the *communes* and the scale of administration they are being compared with.**

COMMUNE NOUVELLE, MERGING, MUNICIPALITY, SOCIO-ECONOMIC PROFILES, SPATIAL ANALYSIS, URBAN AREA ZONING

Introduction

Depuis les années 1980 et avec une accélération dans les années 2010, la gouvernance territoriale française connaît des transformations majeures : on assiste à une montée en puissance de la décentralisation et à la refonte des échelons territoriaux. La répartition des compétences est réagencée (intercommunalité, réflexions sur le partage des compétences entre les collectivités, lois NOTRe et MAPTAM[1] pour les dernières évolutions législatives, parfois contradictoires). On observe également des recompositions des périmètres, de la fusion des régions jusqu'à l'échelon municipal : alors qu'on comptait 36 568 communes en 2011 en France métropolitaine (36 680 avec l'Outre-mer), on en dénombre 34 836 (34 965 avec l'Outre-mer[2]) au premier janvier 2021. C'est ce dernier mouvement qui nous intéresse ici.

Ce phénomène des fusions communales est déjà bien cerné en ce qui concerne son aspect juridique et réglementaire, particulièrement à destination des collectivités (Aubelle, 2016 ; Verpeaux, Pecheul, 2016 ; Lenfant, 2018). Il a notamment fait l'objet de plusieurs travaux cherchant à le caractériser politiquement et à le situer dans l'organisation territoriale française. Certains insistent sur les évolutions des positions des acteurs concernant les fusions (Frinault, 2017), éventuellement de manière très critique (Ville, 2017), tout en replaçant ce mouvement dans des cadres anciens (Kada, 2017) ou plus larges (Pasquier, 2017). Si les évolutions législatives à l'échelle nationale ont souvent été adoptées assez largement et par une large partie de l'échiquier politique, des réticences et des critiques continuent à alimenter les débats. Ces derniers portent sur :

- la position des centres de décision par rapport aux mailles de l'action publique : l'éloignement du maire à l'égard de son territoire, alors qu'il était perçu comme « à portée d'engueulade » pour reprendre l'expression consacrée, serait une fragilisation de la démocratie ;
- une éventuelle dissolution dans des ensembles hétérogènes, ne permettant pas de répondre aux préoccupations très locales des administrés, conduisant à une perte de contrôle par rapport à des enjeux locaux (écoles, occupation des sols, ouverture des mairies, accessibilité des services publics...) ;
- les évolutions induites par la fusion sur les modes de gouvernance : par exemple, Éric Charmes fait l'hypothèse que la taille et la composition des ensembles communaux jouent sur la construction des logiques de gouvernance locale. Les caractéristiques homogènes au sein de communes de petite taille seraient une des traductions, dans les périmètres administratifs, du phénomène de « clubbisation », c'est-à-dire l'orientation des politiques des collectivités vers la réification d'« un club fondé sur la jouissance partagée d'un ensemble de biens et de services » (Charmes, 2011) en fonction des préférences résidentielles et des revenus (Charmes, 2009). Les fusions entre entités homogènes et aux intérêts proches seraient donc le moyen de consolider ce mode de gouvernance orientée vers la « clubbisation ». Le mode de gouvernance peut aussi être différencié en fonction de la centralité et des potentiels des territoires (Raimbault, Reigner, 2018) ;
- les raisons réelles de la fusion, certains considérant que les décisions sont prises en fonction des seules opportunités fiscales au détriment des projets de territoire cohérents (Bideau, 2020).

Dans ce contexte, cet article teste plusieurs hypothèses relatives à ces débats, en s'appuyant sur une démarche d'analyse de données des communes nouvelles et fusionnantes[3]. Une première hypothèse est relative à la question de l'homogénéité ou hétérogénéité de la structure socio-économique des communes nouvelles ainsi créées.

1. Loi du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République » (dite NOTRe) et loi du 27 janvier 2014 (de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (dite MAPTAM).

2. L'Outre-mer (comme la Corse, d'ailleurs), n'a pas été le cadre de création de communes nouvelles. La seule variation (de 112 à 129 communes) est liée au changement de statut de Mayotte.

3. Nous désignons ainsi les communes ayant participé à la fusion, c'est-à-dire les communes historiques ; le terme de « commune nouvelle » désigne la nouvelle entité, après la fusion. Nous nous intéresserons, dans cet article, aux unes et aux autres.

En effet, les enjeux politiques et fiscaux sous-jacents laissent souvent supposer qu'il s'agirait d'ensembles soit plutôt homogènes, soit aux caractéristiques convergentes ou complémentaires. Cette potentielle homogénéisation est donc à questionner, tout comme un éventuel effet de taille (population et surface) conduisant aux fusions. De plus, il s'agit de vérifier une deuxième hypothèse selon laquelle les communes nouvelles seraient l'adaptation des entités politiques aux territoires vécus (approchés par les déplacements quotidiens), de manière à discuter la cohérence des nouveaux territoires ainsi constitués. Pour terminer, nous présenterons la situation des communes nouvelles par rapport à leur environnement immédiat et de groupes de communes comparables en termes de types de peuplement (approchés ici selon les composantes du zonage en aire urbaine).

La méthode employée met en œuvre des données publiques, produites par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)[4] et la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Une étape d'homogénéisation et d'agrégation de ces données a été menée pour caractériser les communes nouvelles issues des fusions. Le recours à l'analyse multivariée (classification ascendante hiérarchique et analyse en composantes principales) a ensuite permis de construire une typologie des communes fusionnantes en fonction des profils socio-économiques. Une analyse des matrices de flux domicile-travail a également permis de décrire les communes fusionnantes en fonction de leur positionnement au sein des réseaux de mobilités. Un code en RMarkdown précise les différentes étapes, pour la reproductibilité de la démarche[5].

La première partie de cet article situe le mouvement des communes nouvelles au sein d'une dynamique européenne plus large et d'une transformation profonde de la gouvernance des territoires. Il s'agit ensuite d'explorer la diversité des profils socio-économiques des communes fusionnantes pour mettre au jour quelques traits communs mais aussi d'importantes différenciations et, surtout, l'hétérogénéité des communes nouvelles issues des fusions. Nous examinons dans une troisième partie la manière dont ces nouveaux territoires s'inscrivent dans les réseaux de la mobilité quotidienne. La diversité de la situation des communes nouvelles est enfin évaluée par la comparaison de leur profil par rapport à différents espaces d'appartenance, permettant d'observer des contrastes importants.

Les fusions d'entités territoriales : leur place dans la réforme de l'État

Une dynamique européenne

Un ensemble de travaux portant sur la question des regroupements communaux à l'échelle européenne permet de qualifier et de mettre en perspective la dynamique observée en France (Giraut, 2002).

Malgré l'exceptionnalisme classiquement affiché concernant sa structure territoriale (le grand nombre de communes, la fragmentation de la gouvernance locale) et l'attachement à cette construction (Pasquier, 2017 ; Grasland *et al.*, 2019), la France n'est pas un cas à part dans les dynamiques qui l'animent. En effet, plusieurs États européens sont engagés dans la reconfiguration de la gouvernance territoriale locale, ce qui passe par une simplification de la carte municipale (l'Union européenne parle des *Local Administrative*

4. Pour disposer des données socio-économiques sur l'ensemble des communes étudiées, nous avons dû utiliser la série historique « 2009 » qui est publiée à la géométrie administrative 2011 (avant les premières communes nouvelles) : les données à un millésime postérieur ne sont pas disponibles pour les communes ayant fusionné. L'ensemble des données, et en particulier celles des fusions, ont été compilées depuis le site de l'INSEE en 2020.

5. La version développée du code (permettant son étude et sa reproductibilité) ainsi que les données sont disponibles ici : https://nakala.fr/10.34847/nkl.b20d701l. Une version html est plus aisément lisible à cette adresse : https://gbideau.github.io/CN_2012_2020/. Un *data paper* portant sur la méthodologie d'homogénéisation et d'agrégation des données qui ont servi de support à cette étude est en cours de rédaction.

Units, LAU) et une certaine normativité dans les restructurations des gouvernements locaux (suivant la nomenclature des unités territoriales statistiques, NUTS). Plusieurs travaux indiquent une dynamique générale de fusion des collectivités locales. Ainsi, le Royaume-Uni a procédé à la redéfinition de districts locaux en 1974 ; la Suède a mené une réforme territoriale élargissant la taille de ses communes entre 1952 et 1974 (Wollmann, 2009). En Allemagne, où les réformes territoriales ont porté sur une fusion massive des communes, cette dynamique a été très présente dans les Länder de l'Ouest comme de l'Est, bien qu'avec des temporalités différentes (Wollmann, 2017). L'Autriche, la Finlande, la Belgique, la Norvège ou la Grèce (Vandelli, 2017) ; la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la Lituanie, la Slovénie, la Suisse et même le Luxembourg, ont réduit dans une forte proportion le nombre de gouvernements locaux, notamment par fusion (CDLR, 2007). En Italie, caractérisée aussi par un très grand nombre de petites communes aux capacités d'action limitées, un premier mouvement de fusion de communes échoue dans les années 2000 à atteindre ses objectifs, pour s'orienter après 2010 vers une association des communes de moins de 5 000 habitants (Vandelli, 2017). Dans certains cas donc (Allemagne, Grèce, Italie) les mouvements de fusion ont été accompagnés par des regroupements intercommunaux ; dans d'autres (Royaume-Uni, Suède), les fusions ont été opérées « sans qu'en même temps une intercommunalité ne soit créée » (Wollmann, 2017, p. 316). Ces mouvements ont lieu de manière parallèle à des réformes des États conduisant à transformer leurs services publics, en particulier dans des logiques d'économie sous l'appellation de « rationalisation ». Ces évolutions ont des effets territoriaux marqués, qu'il s'agisse d'érosion des fonctions de centralité des villes petites et moyennes ou de dégradation de l'économie locale (Chouraqui, 2020). Ainsi, au niveau européen le paysage est varié et nuance l'idée qu'il y aurait un modèle français de fragmentation communale qui se différencierait de manière systématique d'une « norme qui en fait n'existe pas vraiment » (Grison, 2016). De manière générale, ces dynamiques de fusion montrent que les argumentations, en particulier politiques, se situent au croisement de trois champs :

• celui de la taille des collectivités en postulant un effet sur l'efficacité (économique, politique) qui pourrait en découler ;

• celui des compétences et des capacités d'action qui seraient perçues comme adaptées au territoire des communes ;

• et enfin l'intégration dans les trajectoires européennes normatives de décentralisation et de dévolution des compétences.

En France, l'étape la plus récente d'une succession de transformations communales

Depuis la création des communes sous la Révolution française, ces territoires ont connu plusieurs périodes de restructuration de leur périmètre (Edelblutte, 2000). Doit également être pris en compte le phénomène de l'intercommunalité qui a radicalement modifié la place de la commune dans l'organisation territoriale depuis la fin du XIX^e^ siècle (Bazoche, 2013).

La trame communale s'est d'abord construite en lien étroit avec celle des paroisses ; les similitudes et divergences des limites paroissiales et communales pouvant justement être étudiées très finement (Zadora-Rio, 2008). Une phase de modification des entités municipales, entre leur création et 1851, a conduit au passage d'environ 40 000 à 36 800 communes (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). Une seconde, à l'efficacité limitée,

© L'Espace géographique 48

a eu lieu suite à la loi dite « Marcellin » de 1971 (Lenfant, 2018). Voulant faire diminuer le nombre de communes et en s'appuyant sur des dispositifs déjà éprouvés (Kada, 2017), les parlementaires ont proposé dès 2010 un processus de regroupement entre les communes *via* le statut de « commune nouvelle », inséré dans la « Loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 ». Enfin, dans la loi de finances 2014, des avantages fiscaux ont incité les communes ayant moins de 10 000 habitants à se regrouper. Ces avantages consistent en un gel de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) puis en une majoration pour les communes ayant entre 1 000 et 10 000 habitants. Cette incitation fiscale, présentant un effet d'aubaine bienvenu pour des communes aux finances sous pression, a expliqué des vagues de fusion très marquées (fig. 1), en particulier car elle était conditionnée au respect de certains délais[6].

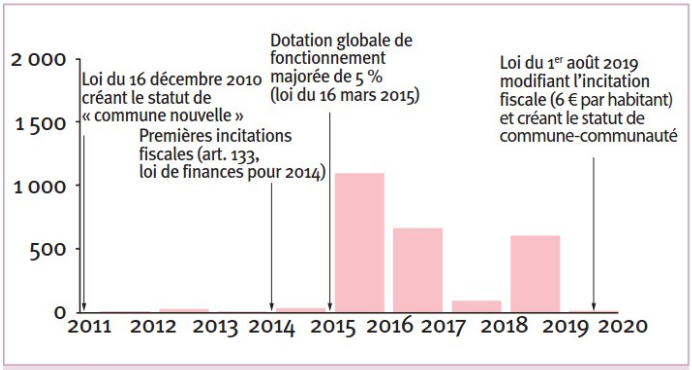


Fig. 1/ Nombre de communes fusionnantes en fonction de la date d'effectivité de la fusion

Comme dans plusieurs autres États européens, on peut dire que l'action publique a fait jouer « la carotte et le bâton » concernant les regroupements communaux. Les processus de fusion communale ont été amorcés par des dispositifs de volontariat, mobilisés grâce à des incitations, en particulier fiscales. Le bâton, mis en œuvre dans certains cas, implique une obligation de se regrouper faite aux collectivités, afin de respecter un schéma établi « par en haut » (Doré, 2018). En France, la carotte puis le bâton ont été utilisés concernant la dynamique intercommunale (Desjardins, Boino, 2006, 2014), encouragée à partir de la fin du XIXe siècle (au sein de syndicats intercommunaux puis d'Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre), presque achevée au début du XXIe siècle (Bazoche, 2013) mais désormais obligatoire, avec des seuils démographiques durcis depuis la loi NOTRe (2015). Concernant les communes nouvelles, seules les incitations ont – pour l'instant – été utilisées : il s'agit des incitations fiscales mentionnées plus haut. En revanche, les gouvernements successifs n'ont jamais évoqué officiellement la possibilité que ces fusions soient un jour obligatoires. Ce dernier point n'empêche pas plusieurs acteurs, en particulier des élus locaux, de craindre le passage à une forme d'obligation de regroupement, sur le modèle de la dynamique de l'intercommunalité.

L'ensemble de ces incitations a eu comme conséquence qu'entre 2012 et le premier janvier 2020, 2512 communes (soit 7 % des communes françaises) se sont regroupées en 776 communes nouvelles, ces mouvements touchant 3,4 % de la population française.

La poursuite de cette dynamique de fusions communales paraît plus que probable, pour deux raisons majeures. Tout d'abord, les incitations fiscales ont été prolongées (la loi du premier août 2019 n'imposant d'ailleurs plus de délai pour obtenir cette incitation) alors que les difficultés financières des communes n'ont pas, loin s'en faut, disparu. D'autre part, la loi « visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires », promulguée le premier août 2019, pourrait être un puissant aiguillon favorisant les regroupements au sein de communes nouvelles. En effet, cette loi permet à des communes fusionnant sur le périmètre d'un Établissement public de coopération intercommunale de ne plus être soumises à l'obligation d'en rejoindre un nouveau (Bideau, 2020).

6. Les premiers avantages fiscaux de la loi de finances 2014 étaient, par exemple, réservés aux communes fusionnant avant le premier janvier 2016.

La répartition des communes nouvelles (fig. 2) est marquée par une forte concentration dans certains espaces, particulièrement l'Ouest de la France, avec un phénomène de grappe se retrouvant également dans d'autres régions, comme les Cévennes ou la Savoie. Cette diffusion, souvent de proche en proche, s'explique par des réflexions des élus au sein des structures intercommunales (pouvant conduire à la création de plusieurs communes nouvelles) et des réunions d'information voire de promotion du statut de commune nouvelle, réunions dans lesquelles des élus locaux et/ou nationaux étaient invités et pouvaient avoir un effet d'entraînement non négligeable (on pense particulièrement à des maires ayant également un mandat législatif comme les députés Jacques Pélissard et Christine Pires Beaune ou les sénateurs Michel Mercier et Françoise Gatel). Pour expliquer la polarisation régionale, certains font le rapprochement avec les espaces où le phénomène intercommunal a été particulièrement précoce et intense (Aubelle, 2016). Cependant, ce parallèle entre les deux dynamiques ne permet pas d'expliquer l'ensemble des structures régionales : des territoires investis très tôt dans les intercommunalités n'ont pas ou très peu été touchés par les communes nouvelles (c'est particulièrement le cas du Nord de la France) et la question du lien avec l'intercommunalité mériterait une analyse plus systématique.

La taille est souvent considérée comme le premier facteur menant à une rationalisation de l'échelon communal par fusion. Comme vu précédemment, les municipalités sont effectivement une maille héritée des paroisses, territoires du quotidien religieux, ayant perdu de leur sens dans le cadre des grandes dynamiques démographiques des XIXe et XXe siècles et n'étant plus nécessairement adaptées aux compétences communales (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). On pourrait alors s'attendre à une proportion de communes fusionnantes bien plus importante parmi les petites communes. Le tableau 1 permet d'observer que les fusions ne sont pas uniquement le fait de petites communes. Si les communes de moins de 5 000 habitants sont particulièrement représentées, elles ne le sont pas beaucoup plus que dans l'ensemble des communes françaises. Les communes de moins de 200 habitants sont d'ailleurs moins nombreuses, en proportion, à fusionner. C'est plutôt parmi les communes davantage peuplées, au-delà de 5 000 ou 10 000 habitants, que les proportions sont très inférieures à la moyenne nationale.

Les motivations pour la création de communes nouvelles s'inscrivent, on l'a dit, dans un cadre d'incitations fiscales. Mais d'autres raisons apparaissent également lorsqu'on s'intéresse aux territoires concernés : la mutation de la gouvernance intercommunale et communale (par exemple avec les lois des années 2010 redistribuant les compétences), le rôle moteur de certains élus locaux ainsi que l'ancienneté des traditions de coopération locale et régionale (en particulier l'intercommunalité). En effet, la proximité entre le fait intercommunal et la question des communes nouvelles fait partie des éléments débattus. Certains auteurs ont pu percevoir l'intercommunalité comme un tremplin vers la fusion des communes, du fait des habitudes politiques et

Tabl. 1/ Taille des communes et fusions

Taille des communes (nombre d'habitants)	Moins de 200	200-500	500-1 000	1 000-5 000	5 000-10 000	Plus de 10 000	Total
Communes françaises (ensemble, %)	25,9	28,9	19,2	12,3	11,2	2,4	100
Dont communes fusionnantes (%)	25	31,9	20	12,4	9,8	0,8	100
Dont communes n'ayant pas fusionné (%)	26	28,7	19,1	12,3	11,3	2,6	100

de gouvernance qu'elle a impliquées. Pour le dire autrement, les communes nouvelles seraient l'aboutissement du fait intercommunal, des mises en communs antérieures (Albert, 2015 ; Lenfant, 2018). Cette interprétation est en grande partie justifiée, comme le montre par exemple l'étude des communes ayant fusionné dans les Mauges (Ohoussa, Margetic, 2020). Cependant, contrairement à ce qui est parfois évoqué, la commune nouvelle représente un véritable changement dans la gouvernance par rapport à l'intercommunalité (Bideau, 2019). En ce sens, Nicolas Kada (2017) présente avec raison les dispositifs qui, appliqués aux communes nouvelles, avaient déjà été utilisés pour les fusions dites « Marcellin » ou les intercommunalités ; mais il n'évoque que peu le transfert de pouvoir de la commune fusionnante à la commune nouvelle, transfert bien plus abrupt et irréversible que dans le cas des fusions-associations ou des Établissements publics de coopération intercommunale.

Se pose alors la question sous-jacente de la manière dont les fusions communales se sont structurées localement. Les territoires émergents construisent nécessairement de nouvelles trames de gouvernance, qui peuvent être multiples. Quelle similitude peut-il y avoir entre la commune nouvelle d'Annecy regroupant la commune éponyme et une partie de son agglomération et la fusion de deux communes rurales de taille équivalente, les intégrations métropolitaines comme les 38 communes nouvelles autour d'Angers, ou encore deux communes des Côtes-d'Armor aux caractéristiques différentes décidant de s'associer pour démultiplier leur potentiel de développement (Leblong-Masclet *et al.*, 2017) ? À l'aide de données socio-économiques, il s'agit ici de décrire les ensembles ayant fusionné pour mieux en percevoir les structures. Il a déjà été montré que le profil des communes fusionnantes est très proche du profil moyen des communes françaises dans leur ensemble, et qu'il n'y a pas de type particulier qui rassemblerait l'ensemble des communes fusionnantes (Bideau, 2019). Il est cependant possible d'aller plus loin et d'identifier des sous-groupes aux caractéristiques marquées.

Une grande variété de profils de communes, avant et après fusion

À partir de données socio-économiques, notre objectif est de distinguer des points communs et marqueurs particuliers qui permettraient de mieux identifier le profil des communes fusionnantes. Tout d'abord, il s'agit de lister les spécificités de ces dernières par rapport à l'ensemble des communes françaises (tabl. 2).

Quelques spécificités des communes fusionnantes ?

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

L'interprétation des résultats obtenus pour les parts d'actifs travaillant hors de leur commune de résidence doit se faire de manière prudente. Dans le tableau 2, les moyennes prennent en compte la totalité de la population des périmètres étudiés (France entière ou l'ensemble des communes fusionnantes). Pour avoir une vision complète, il faut donc également utiliser le tableau 3, qui donne la moyenne des taux communaux (ce qui donne un poids équivalent à chaque commune, indépendamment

Tabl. 2/ Catégories socio-professionnelles, structure par âge, taux de chômage et part de navetteurs en France et pour les périmètres couverts par les communes fusionnantes

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

Source : INSEE, 2020.

Tabl. 3/ Moyenne et médiane des communes, pour la France entière et pour les communes fusionnantes

Variable (%)	Communes françaises		Communes fusionnantes	
	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Part des agriculteurs dans les actifs de 15-64 ans	7,16	3,33	7,71	4,21
Part des artisans, commerçants, chefs d'entreprise dans les actifs de 15-64 ans	7,03	6,08	6,99	6,17
Part des cadres, professions intellectuelles dans les actifs de 15-64 ans	9,04	7,84	8,05	7,12
Part des employés dans les actifs de 15-64 ans	26,72	27,04	26,2	26,67
Part des ouvriers dans les actifs de 15-64 ans	28	27,28	30,37	30
Part des professions intermédiaires dans les actifs de 15-64 ans	21,62	21,74	20,43	20
Part des actifs occupés travaillant hors de leur commune de résidence	74,46	78,23	73,64	76,92
Taux de chômage des 15-64 ans	8,74	8,13	8,19	7,78
Part des étudiants, stagiaires, non rémunérés dans les actifs de 15-64 ans	10,22	9,94	9,84	9,48
Part des 0-14 ans dans la population totale	18,67	18,88	19,19	19,48
Part des 15-29 ans dans la population totale	14,22	14,21	14,42	14,47
Part des 30-44 ans dans la population totale	20,33	20,43	20,37	20,45
Part des 45-59 ans dans la population totale	22,03	21,72	21,39	21,13
Part des 60-74 ans dans la population totale	15,35	14,69	15,12	14,54
Part des retraités et pré-retraités dans les actifs de 15-64 ans	15,78	14,51	15,74	14,53

Source : INSEE, 2020.

de son poids démographique). Par exemple, le chiffre de 66,38 % d'actifs occupés hors de leur commune de résidence pour la France (tabl. 2), désigne bien la moyenne française alors que la valeur de 74,46 % (tabl. 3) désigne la moyenne des taux des différentes communes. Cette dernière valeur est plus élevée car les taux de navetteurs sont généralement plus élevés dans les petites communes : celles-ci sont plus nombreuses

mais ont, chacune, un poids démographique bien plus faible ; au contraire, les navetteurs sont sous-représentés dans les communes très peuplées. Si on ne regarde que le tableau 2, les communes fusionnantes paraissent connaître un taux de navetteurs plus important que les communes françaises dans leur ensemble (68,65 % pour les communes fusionnantes contre 66,38 % pour l'ensemble de la France). Or, en réalité, le tableau 3 montre que les communes fusionnantes ont des parts de navetteurs sensiblement plus faibles. La question des navetteurs sera, par conséquent, davantage envisagée pour distinguer les communes fusionnantes entre elles que comme une caractéristique propre aux communes fusionnantes. Pour les autres variables étudiées, les différences entre les moyennes globales et les moyennes des communes ne sont pas aussi importantes.

Profils des communes fusionnantes

Des variations importantes existent à l'intérieur du groupe des communes fusionnantes. Une classification ascendante hiérarchique permet d'identifier cinq groupes (fig. 2)[7]. Ces derniers sont analysés en fonction des sur ou sous-représentations par rapport à la moyenne française et de l'ensemble des communes françaises (fig. 3). On s'intéressera également à leur composition par rapport au zonage en aires urbaines (ZAU, tabl. 4), aux caractéristiques moyennes de taille dans chaque groupe (tabl. 5) ainsi qu'à leur répartition par région (tabl. 6)[8].

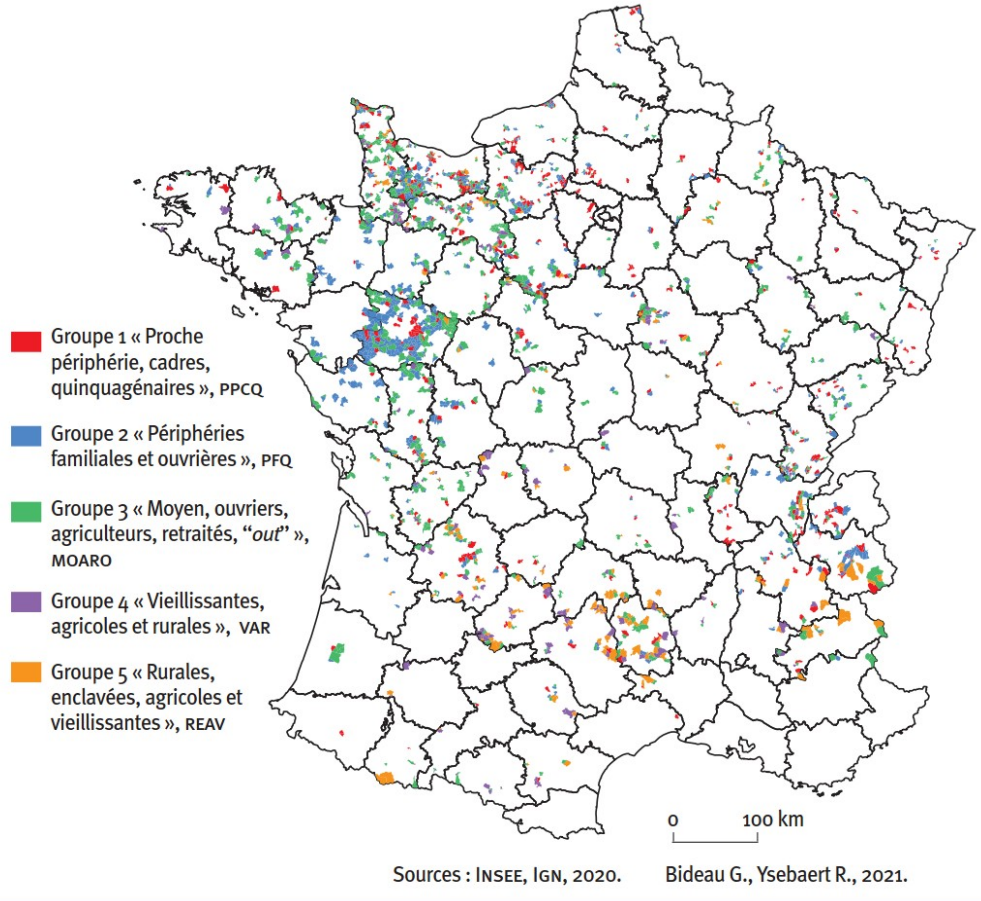


Fig. 2/ Typologie des communes fusionnantes françaises en fonction de caractéristiques socio-économiques (2012-2020)

7. Classification socio-professionnelle réalisée à partir des variables listées dans les tableaux 2 et 3, selon une métrique euclidienne et la méthode de Ward.
Toutes les informations sont précisées *via* le lien indiqué en note 5.

8. Des tableaux détaillés pour chaque groupe sont disponibles *via* le lien produit en note 5. Il n'a pas été possible d'utiliser le nouveau zonage de l'INSEE (aires d'attraction des villes 2020) car ce dernier n'est pas renseigné pour les communes ayant disparu à la suite d'une fusion.

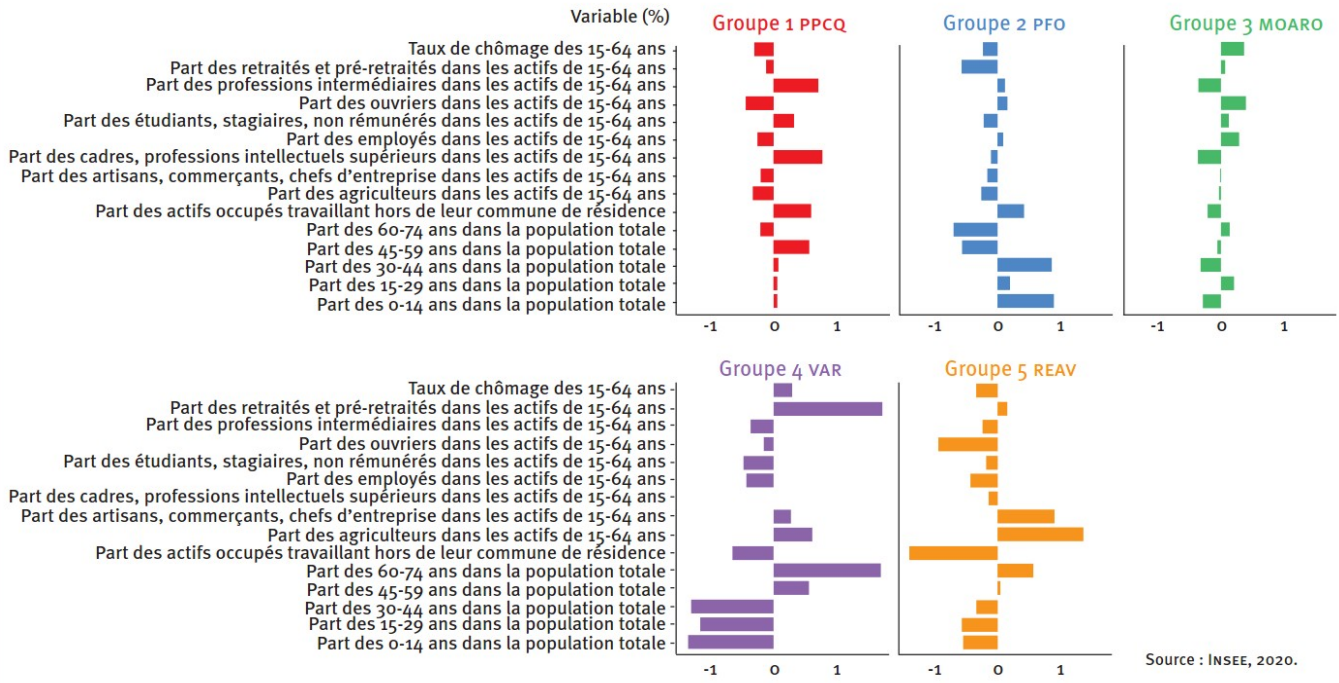


Fig. 3/ Les caractéristiques socio-économiques des groupes de la typologie : différence avec la moyenne des communes fusionnantes

Tabl. 4/ Les communes fusionnantes en fonction de leur appartenance aux groupes issus de la classification ascendante hiérarchique (en ligne) et de leur caractérisation selon le zonage en aires urbaines (en colonne)

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

* Pour mémoire, « Les "autres communes multipolarisées" sont les communes situées hors des grandes aires urbaines, des moyennes aires, des petites aires, hors des communes multipolarisées des grandes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant. ».
Source : https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1648).

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

Cependant, et c'est important, les communes fusionnantes n'appartiennent pas à des profils similaires ; le passage en commune nouvelle ne peut pas être vu comme un

outil saisi pas des communes qui auraient des caractéristiques socio-économique identiques ou même proches. Ces différenciations, nettes, sont encore accentuées par les différences dans les contextes de peuplement, tels que représentés par les catégories du zonage en aires urbaines.

Le groupe 1 (en rouge, 540 communes, « Proche périphérie, cadres, quinquagénaires ») décrit des communes appartenant fréquemment à la périphérie des grands pôles urbains (277 communes, 51 % du groupe) avec, par rapport aux autres communes fusionnantes, une surreprésentation des actifs travaillant hors de leur commune de résidence. Mise à part cette caractéristique, ce groupe s'inscrit en contrepoint du profil moyen des communes fusionnantes en ayant davantage de cadres, de professions intellectuelles et de 45-59 ans. Ce groupe comprend, par exemple, des

Tabl. 5/ Surface et population des communes fusionnantes en fonction des groupes de la typologie socio-économique

Groupes	Fréquence	Surface moyenne (km²)	Surface médiane (km²)	Population moyenne	Population médiane	Densité moyenne	Densité médiane
1 PPCQ	540	11,31	9,06	1081,35	437	116,23	52,05
2 PFO	689	14,13	11,67	806,74	529	70,24	47,56
3 MOARO	874	15,80	11,66	1288,10	413,5	114,06	35,91
4 VAR	213	16,74	12,32	412,97	185	35,27	16,86
5 REAV	194	23,32	17,14	451,47	237,5	23,74	15,01

Tabl. 6/ Les types de communes par (anciennes) régions

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

* On reprend ici les anciennes régions, qui sont celles données par l'INSEE pour les dates des données étudiées.

communes comme Annecy-le-Vieux, Pringy et Seynod (commune nouvelle d'Annecy), les trois communes ayant conduit à la commune nouvelle de Kaysersberg Vignoble[9], certaines des communes constituant la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, ou encore la totalité de la commune de Valloire-sur-Cisse (proche de Blois). D'une manière générale, la tonalité davantage urbaine de ce groupe ressort bien au vu de la petite superficie des communes et de leur forte densité.

Le groupe 2 (en bleu, 689 communes, « Périphéries familiales et ouvrières ») est caractérisé par des communes fusionnantes marquées par une surreprésentation de navetteurs et situées fréquemment (320 communes, soit 46 % du groupe) dans la couronne des pôles urbains, avec de nombreuses communes multipolarisées, plutôt localisées dans de grandes aires urbaines (113 communes, 16 %) ou de petites aires urbaines sous le seuil de 10 000 emplois (163 communes, 24 %). Il s'agit de communes plus familiales que la moyenne (présence de jeunes de moins de 14 ans et de 30-44 ans), avec également davantage d'ouvriers. Ce groupe comprend par exemple des communes du Maine-et-Loire, formant la couronne autour d'Angers ; c'est d'ailleurs le seul groupe à être nettement plus présent dans une autre région que la Basse-Normandie, à savoir en Pays de la Loire. On peut citer la commune nouvelle de Chemillé-en-Anjou (à l'exception notable du chef-lieu). On en trouve également en Normandie (sept des vingt communes de Souleuvre-en-Bocages, huit des dix-neuf communes de La Hague) ou dans les Alpes (comme La Plagne Tarentaise, en Savoie).

Le groupe 3 (en vert, 874 communes, « Moyen, ouvriers, agriculteurs, retraités, « Out » [navetteurs sortants] ») relève quant à lui du profil moyen. Il a comme particularités une très légère sur-représentation des ouvriers, des agriculteurs, mais aussi des retraités et des actifs travaillant hors de la commune. Les catégories d'aire urbaine les plus représentées sont les communes multipolarisées par des pôles petits ou moyens et les communes hors influence des pôles (55 % du groupe, on n'est plus du tout dans le même cas que les groupes 1 et 2 par exemple). Ce type est particulièrement présent dans l'Ouest (Pays-de-la-Loire, Bretagne, Normandie) avec neuf des vingt-deux communes de Livarot-Pays-d'Auge (Calvados), la totalité de Saint-Sauveur-Villages (sept communes de la Manche) et neuf des dix communes de Tourouvre au Perche (Orne). À noter que c'est, avec le groupe 1, celui où l'on peut retrouver des communes centres (23) comme La Hague ou Cherbourg, du fait de l'importance de leur population ouvrière, ce qui gonfle les populations et densités moyennes de ce groupe sans que les médianes de ces dernières ne soient particulièrement élevées.

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

Enfin, le groupe 5 (en orange, 194 communes, « Rurales, enclavées, agricoles et vieillissantes »), ressemble au groupe 4 par la présence de populations plus âgées et

9. La toponymie des communes nouvelles a été l'occasion d'innovations plus ou moins heureuses ainsi que d'entorses aux règles d'écriture des noms de communes, comme l'oubli de trait d'union entre les différentes parties des mots. Une première analyse de la néotoponymie associée à ce mouvement a été proposée (Giraut, 2020) et est en cours d'approfondissement. On peut également se reporter au récent ouvrage de Roger Brunet (2021).

agricoles (mais cette dernière caractéristique est bien plus affirmée), par la quantité de communes hors influence des pôles (127 communes, 65 %) ainsi que par des caractéristiques de taille encore plus marquées (grandes surfaces, populations faibles et donc densités très faibles). Ce groupe 5 est défini par une sous-représentation des actifs travaillant hors de la commune de résidence, par rapport à la moyenne française ou aux communes fusionnantes. Les communes sont en partie décentrées par rapport à l'ensemble des communes nouvelles françaises : elles se trouvent davantage dans la partie sud et sud-est de la France, mais à distance des littoraux, comme par exemple mont Lozère et Goulet (Lozère) ou la majorité de Neuvéglise-sur-Truyère (Cantal) et Argences en Aubrac (Aveyron).

Des communes nouvelles plutôt hétérogènes

La distinction entre ces groupes ne se traduit pourtant pas par la création d'entités nouvelles homogènes : une large majorité des communes nouvelles est composée de communes aux profils très différents (tabl. 7). Tel est le cas pour 561 communes nouvelles, contre seulement 215 avec un profil plus homogène, qui ne concerne que des dyades (communes nouvelles issues de la fusion de deux entités seulement).

Lorsque les communes nouvelles sont homogènes du point de vue du profil des communes fusionnantes, il s'agit, plus fréquemment, des groupes 1, 2 et 3. Mais si on compare la proportion de chaque groupe dans la population totale, on observe que le groupe 1 est davantage représenté parmi les communes homogènes. Inversement, le groupe 5 est bien moins représenté. Il semble que les communes nouvelles soient plus fréquemment homogènes en contexte urbain et en présence de classes moyennes, ce qui serait compatible avec l'hypothèse d'une « clubbisation » par effet d'homogénéisation (Charmes, 2011). Mais retenons que cette caractéristique est, en fait, très résiduelle (68 communes nouvelles) : la « clubbisation » entre groupes homogènes n'est donc pas le moteur principal de la formation des communes nouvelles. La tendance générale serait plutôt la fusion avec des communes voisines aux caractéristiques socio-économiques sensiblement différentes.

On peut mesurer le degré de diversité intra-communale qui résulte de la différence statistique entre une commune fusionnante et ses voisines. Le tableau 8 est ainsi produit à partir d'un calcul de distance euclidienne. Pour chaque commune nouvelle, classée en

Tabl. 7/ Des communes nouvelles majoritairement hétérogène du point de vue de la typologie socio-économique

	Groupe 1 PPCQ	Groupe 2 PFO	Groupe 3 MOARO	Groupe 4 VAR	Groupe 5 REAV
Nombre de communes nouvelles regroupant des communes homogènes du point de vue de la typologie	68	55	67	15	10
Pourcentage en fonction de la totalité des communes nouvelles	1,3	1	1,2	0,3	0,2
Pourcentage en fonction de la totalité des communes nouvelles homogènes	31,6	25,6	31,2	7	4,7
Nombre de communes nouvelles ayant un type majoritaire	262	228	219	44	23
Pourcentage de chaque groupe majoritaire en fonction de la totalité des communes fusionnantes	33,8	29,4	28,2	5,7	3
Nombre de communes fusionnantes par groupe	540	689	874	213	194
Pourcentage de chaque groupe en fonction de la totalité des communes fusionnantes	21,5	27,5	34,8	8,5	7,7

Tabl. 8/ Typologie socio-économique et distance euclidienne à l'intérieur des périmètres des communes nouvelles

Groupe majoritaire de la commune nouvelle	Distance euclidienne	
	Moyenne	Médiane
Groupe 1 PPCQ	25,7	23,8
Groupe 2 PFO	23,4	20,8
Groupe 3 MOARO	31	28,9
Groupe 4 VAR	41	37
Groupe 5 REAV	35,6	37,9
Ensemble	27,7	24,8

fonction du groupe majoritaire, on calcule la proximité statistique qui existe entre les entités ayant fusionné au sein d'un même ensemble. Plus la valeur est élevée, plus les différences à l'intérieur des communes nouvelles sont importantes. On peut alors noter que les communes des types 1 et 2 sont plus fréquemment associées à des communes statistiquement proches, les distances euclidiennes étant plus faibles, mais sans que cela ne soit systématique. Ainsi, en fonction des caractéristiques des communes fusionnantes, on observe une tendance des communes nouvelles à être, pour certaines, plus homogènes et, pour d'autres, plus hétérogènes : les communes nouvelles créées en contexte rural sont ainsi plus fréquemment hétérogènes qu'en contexte urbain, les communes les plus homogènes étant celles regroupant des familles et des ouvriers (groupe 2 PFO).

Des communes nouvelles cohérentes par rapport aux territoires du quotidien ?

Les communes fusionnantes sont caractérisées par une intensité marquée des navettes domicile-travail intercommunales (tabl. 3). Les communes nouvelles constituant des ensembles statistiques nouveaux, il s'agit d'interroger la manière dont cela pourrait mettre en cohérence les territoires institutionnels avec les territoires fonctionnels, alors que leur inadéquation a été soulignée (Bleton-Ruget *et al.*, 2006). Surtout, le périmètre des nouvelles entités administratives est parfois présenté par leurs promoteurs (en particulier les élus municipaux) comme plus cohérent au vu des territoires vécus, par exemple concernant ces flux domicile-travail. Il est donc intéressant de confronter cet argument aux données de l'INSEE sur les mobilités quotidiennes.

Nous avons appréhendé la question des navettes domicile-travail sous deux aspects. Dans un premier temps, nous avons observé la destination du flux le plus important émis par chaque commune fusionnante. Si les communes nouvelles ont été conçues comme un périmètre de mise en cohérence des territoires vécus, cette destination devrait être majoritairement une autre commune fusionnante de la même commune nouvelle. D'autre part, nous avons observé si les communes fusionnantes pouvaient être considérées comme des pôles, dominants ou non, du point de vue de ces flux quotidiens[10].

Des navettes inter-communales indépendantes des nouveaux périmètres

Les communes fusionnent-elles avec celles qui sont leur première destination de navettes domicile-travail ? On interroge ici le type de commune vers lequel se dirige le flux principal d'une commune fusionnante, et qui peut être soit une commune fusionnante appartenant à la même commune nouvelle, soit une commune fusionnante appartenant à une autre commune nouvelle, soit une commune ne relevant d'aucune commune nouvelle (tabl. 9).

Le flux le plus important d'une commune fusionnante a comme destination, dans 378 cas (15 %) une commune appartenant à la même commune nouvelle, dans

10. Utilisation du package « *flows* » construit pour le langage R (Beauguitte *et al.*, 2015).

Tabl. 9/ Les destinations des premiers flux de navetteurs par type de communes

Origine	Destination		
	Même commune nouvelle	Autre commune nouvelle	Commune non nouvelle
Ensemble des communes françaises			
Nombre	378	328	1782
Pourcentage	1	1	5
Communes fusionnantes			
Nombre	378	328	1782
Pourcentage	15	13	72
Communes fusionnantes devenues chef-lieu			
Nombre	15	100	661
Pourcentage	2	13	85
Communes fusionnantes non chef-lieu			
Nombre	363	228	1121
Pourcentage	21	13	65

Source : INSEE, 2020.

321 cas (13 %) une autre commune nouvelle, et dans 1 782 cas (72 %) une autre commune, hors commune nouvelle. Ces éléments montrent, dans un premier temps, que les différences entre territoires pratiqués quotidiennement et territoires communaux ne se réduisent pas de manière drastique avec la fusion : une grande partie des flux quotidiens continue à se faire entre des communes différentes. Il est notable que le pourcentage de communes orientant leur premier flux vers une autre commune nouvelle soit très légèrement inférieur à celui des communes orientant leur premier flux vers la même commune nouvelle. Les périmètres de fusion ne coïncident donc pas avec les communes pour lesquelles les déplacements quotidiens étaient les plus fréquents. Cette démarche a même été programmatique dans le dessin de certains périmètres : inimitiés ou proximités entre responsables politiques, crainte d'être trop dépendants d'une autre commune polarisant le territoire et inquiétude de ne pas faire le poids au sein du futur ensemble, tous ces éléments ont été déterminants, au détriment des logiques des territoires du quotidien. Par exemple, cela a pu être mis en évidence en Savoie dans le cas de la fusion de La Côte-d'Aime et Valezan avec Macôt-la-Plagne plutôt qu'avec Aime (Bideau, 2017).

Toutefois, la comparaison statistique entre les communes devenant chefs-lieux (dans 1,9 % des cas leur premier flux est dirigé vers une partie de la même commune nouvelle) et les autres communes fusionnantes (21 % ont leur premier flux vers la même commune nouvelle) nous renseigne sur la polarisation que peuvent exercer les communes chef-lieux. Visiblement, celles-ci attirent un nombre significatif de flux mais sont plus souvent tournées vers une autre commune pour leur flux principal. Même si l'on excepte le cas des communes chefs-lieux, le pourcentage de communes fusionnantes orientant leur premier flux vers la commune nouvelle concernée reste relativement faible. Par conséquent, les communes nouvelles réduisent mécaniquement les mobilités intercommunales en augmentant la maille municipale mais ne permettent clairement pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à la déconnexion des territoires administratif et vécu.

Des pôles intermédiaires du point de vue des déplacements quotidiens ?

À la suite d'analyses des flux aériens, en particulier dans une logique de description des systèmes urbains (Cattan, 2004 ; Berroir *et al.*, 2017), il est souvent convenu, en suivant le travail de John D. Nystuen et Michael F. Dacey (1961), de catégoriser les entités en pôles dominants, intermédiaires et dominés. Ces derniers sont définis selon les règles suivantes (cf. fig. 4) :

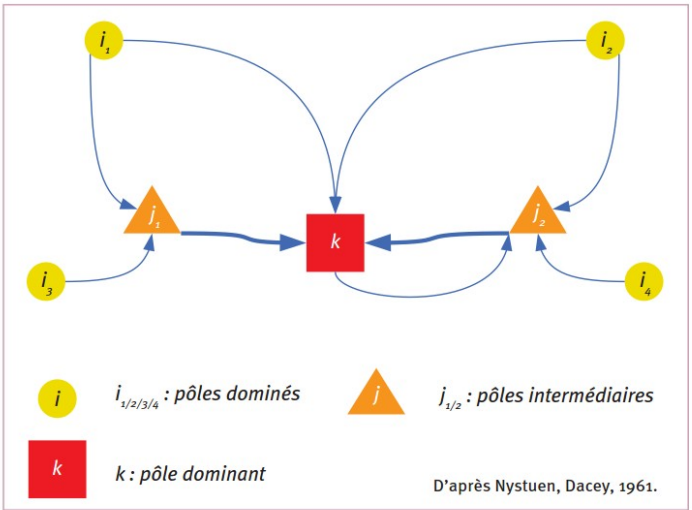


Fig. 4/ Catégorisation des pôles d'un réseau

- i est dominé si son flux le plus important est émis vers j qui reçoit un volume de flux plus important que lui ;
- j est intermédiaire si son flux le plus important est émis vers k qui reçoit un volume de flux plus important que lui et que, par ailleurs, il domine i ;
- k est dominant si son flux le plus important est vers un nœud qui reçoit un volume de flux moins important que lui.

Concernant les flux intercommunaux français, la masse des flux implique des matrices très difficilement manipulables (36 000 × 36 000 lignes). Par conséquent, des choix s'imposent pour permettre un traitement de ces données. Une des pratiques courantes, lorsqu'il s'agit de hiérarchiser des entités, est de se limiter aux premiers flux (Cattan, 2004). Néanmoins, des méthodes de calcul permettent aisément aujourd'hui de repérer les flux les plus significatifs par rapport au total. Nous avons fixé le seuil de significativité à ceux qui représentent au moins 5 % de l'ensemble des flux d'une commune : ceci permettant de laisser de côté des flux de volume négligeable, peu significatifs pour des communes à destinations multiples[11]. Le tableau 10 synthétise ces résultats en fonction du statut des communes fusionnantes.

Les communes nouvelles ne paraissent pas constituées autour de pôles majeurs mais plutôt de pôles secondaires. Ainsi, un nombre très faible de communes fusionnantes sont des pôles dominants (27 ; 3,5 %). Davantage sont des pôles dominés (146 ; 18,8 %) mais la très grande majorité sont des pôles intermédiaires (603 ; 77,7 %). On ne se situe donc pas ici dans une logique de fusions métropolitaines qui conduirait au regroupement d'entités municipales au sein d'un vaste ensemble, constituant un pôle incontournable, ou de fusions strictement périurbaines. Les nouvelles entités ne paraissent pas non plus être des territoires essentiellement marginalisés. Au contraire, les communes nouvelles semblent assez nettement positionnées dans une logique de relais, c'est-à-dire de territoires intermédiaires dans les systèmes relationnels.

Si l'on regarde l'ensemble des flux entrants ou sortants de communes fusionnantes appartenant à une même commune nouvelle, le tableau 11 détaille la fréquence des occurrences des volumes, soldes et indices d'attractivité[12] les plus importants en fonction de trois catégories : le chef-lieu de la commune nouvelle, une autre commune fusionnante, ou hors de la commune nouvelle. On y observe que, très majoritairement, les communes

11. Ce choix a un impact considérable sur les résultats, concernant le statut des communes par rapport aux flux mais aussi lors de la comparaison des communes ayant le plus grand volume de flux ou encore le plus grand indice d'attractivité (cf. note 12). Les données restent disponibles pour qui souhaiterait observer les résultats en fonction d'autres seuils.

12. L'indice d'attractivité se calcule en divisant le solde par le volume.

Tabl. 10/ Le statut des communes fusionnantes au vu des navettes

Statut de la commune chef-lieu	Nombre de communes concernées	Pourcentage
Dominant	27	3,5
Intermédiaire	603	77,7
Dominé	146	18,8

Tabl. 11/ Les communes polarisant les navettes quotidiennes à l'échelle de chaque commune nouvelle			
	Le chef-lieu de la commune nouvelle	Une autre commune de la même commune nouvelle	Hors de la commune nouvelle
La commune avec le plus grand volume	20	0	756
La commune avec le plus grand solde	20	1	755
La commune avec le plus grand indice d'attractivité	19	12	715
Source : INSEE, 2020.			

nouvelles sont constituées par des communes qui ne polarisent pas leur environnement. En revanche, si une commune polarise son environnement et participe à une fusion, elle devient généralement chef-lieu ; ce qui paraît, de manière assez cohérente et peu surprenante, aller dans une logique de centralisation autour de ces dernières.

Les communes nouvelles dans leur environnement

Les analyses précédentes montrent que les communes nouvelles ne relèvent pas d'une « clubbisation » par homogénéisation ou d'une mise en cohérence des territoires administratifs et des territoires vécus, mais plutôt d'un processus de consolidation des échelons intermédiaires. La comparaison des communes fusionnantes avec leur environnement permet *in fine* de qualifier la diversité des situations.

Nous allons, dans un premier temps, situer les communes nouvelles par rapport à trois ensembles de référence. Les différences sont évaluées à partir d'une mesure d'éloignement statistique au regard de valeurs moyennes. Deux indicateurs ont été explorés, l'un permettant d'avoir un aperçu de la situation socio-économique de la population communale (le taux de chômage des 15-64 ans) et l'autre nous renseignant sur les ressources communales et la capacité de gestion des communes (le potentiel financier, qui représente la richesse théorique d'une commune[13]). Les trois déviations suivantes ont été calculées[14] :

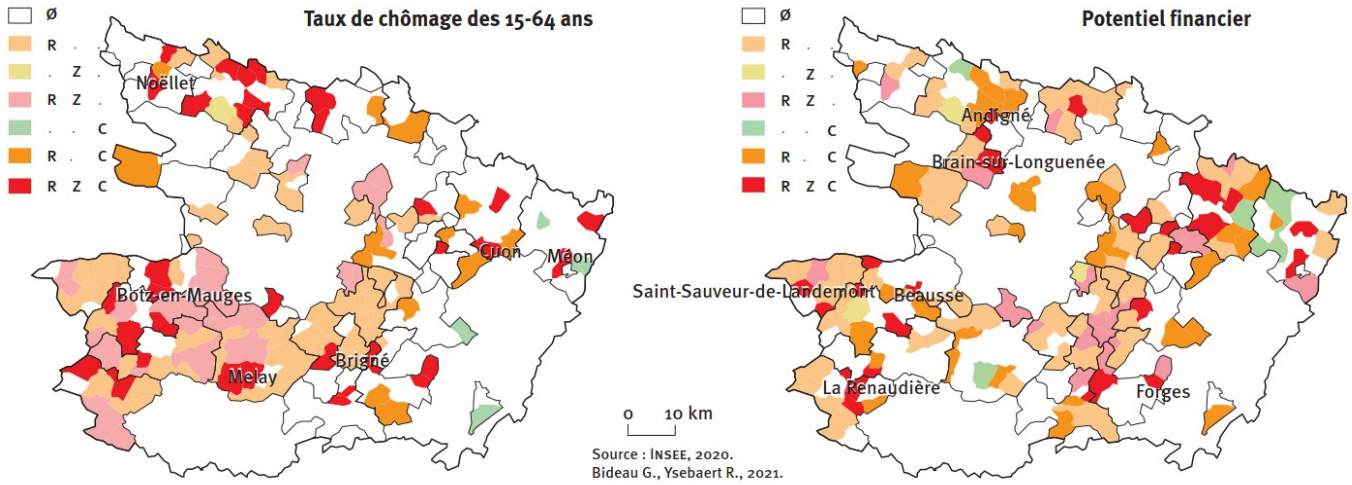
• Déviation générale (notée R) : situation du potentiel financier par habitant au regard de la moyenne du territoire d'étude (ici un ou plusieurs départements).
• Déviation intermédiaire (notée Z) : situation au regard des communes du territoire d'étude appartenant à la même catégorie de zonage en aire urbaine (ZAU).
• Déviation locale (notée C) : situation au regard des communes directement contiguës.

Nous nous intéressons particulièrement aux communes dont l'indice se situe en-dessous de 75 ou au-delà de 125 (100 étant la moyenne du groupe concerné), présentant alors des situations particulièrement favorables ou défavorables selon l'indicateur concerné (un taux de chômage faible étant, on le conçoit, favorable alors qu'un potentiel financier bas est, lui, plutôt défavorable). Puisque les mesures sont effectuées à partir de trois ensembles de référence (territoire d'étude, communes de même zonage en aire urbaine, communes contiguës), nous arrivons à des situations variées en fonction des déviations qui peuvent être, ou non, constatées.

Les figures 5 et 6 présentent des synthèses pour ces indicateurs, la couleur variant en fonction de la position de la commune par rapport à chaque appartenance étudiée. Dans chaque carte, les communes sont identifiées en fonction des déviations qui les concernent. Les communes en gris ne sont concernées par aucune de ces situations ;

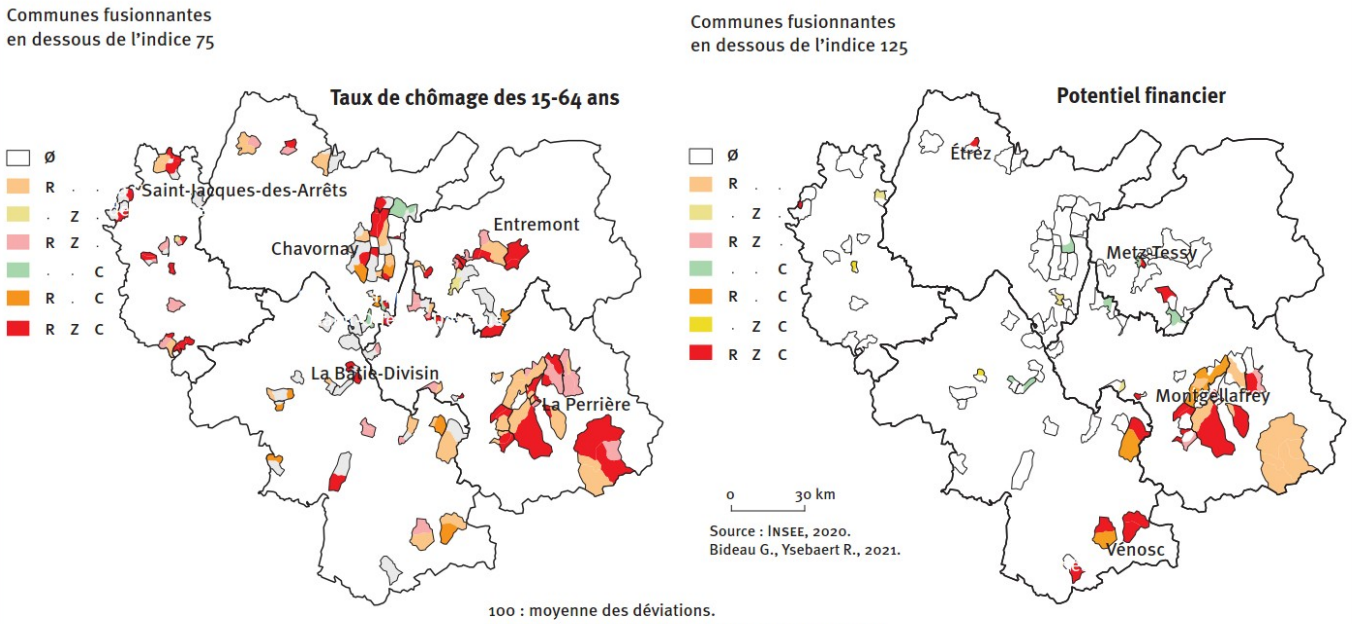
13. Le potentiel financier remplace le potentiel fiscal depuis 2005, en y incluant la dodation globale de fonctionnement (DGF).

14. Utilisation du package « MTA » (Ysebaert *et al.*, 2019) ; en particulier la fonction *bidev* récemment intégrée au package.



100 : moyenne des déviations.
R : situation au regard de la moyenne des communes de l'espace d'étude (région).
Z : situation au regard de la moyenne des zonages en aires urbaines d'appartenance sur l'espace d'étude.
C : situation au regard des communes contigües.

Fig. 5/ Les communes nouvelles de Maine-et-Loire vis-à-vis de leur environnement



100 : moyenne des déviations.
R : situation au regard de la moyenne des communes de l'espace d'étude (région).
Z : situation au regard de la moyenne des zonages en aires urbaines d'appartenance sur l'espace d'étude.
C : situation au regard des communes contigües.

Fig. 6/ Les communes nouvelles du Rhône aux Savoies vis-à-vis de leur environnement

elles sont en deçà du seuil fixé, quel que soit l'ensemble étudié. Les communes en rouge sont au-delà de l'indice pris en repère, pour les trois déviations (les lettres «R», «Z» et «C» apparaissent) : en regard du ou des département(s), des communes appartenant à la même catégorie de zonage en aire urbaine, et des communes contiguës. Les couleurs intermédiaires désignent les communes concernées par certaines déviations mais pas toutes. Par exemple, la couleur verte désigne les communes ayant une valeur au-delà de l'indice choisi uniquement par rapport aux communes contiguës (seul un «C» apparaît). Seules les communes fusionnantes sont renseignées ici, les communes laissées en blanc ne participent pas à la création de communes nouvelles.

Nous avons concentré notre analyse sur deux espaces particulièrement touchés par les communes nouvelles, à savoir le Maine-et-Loire et cinq départements entre le Rhône et les Alpes (le Rhône, l'Isère, l'Ain, la Savoie et la Haute-Savoie).

Les situations rencontrées sont particulièrement contrastées selon les régions. Le potentiel financier constitue un facteur conséquent de la différenciation. Dans le Maine-et-Loire, une partie importante des communes sont dans des situations défavorables vis-à-vis d'au moins un, voire deux contextes de voisinage. Ainsi, les communes en orange et jaune vifs sont nettement en-dessous de la moyenne départementale et des communes contiguës (communes en orange) ou de la moyenne des communes de même zonage en aire urbaine et des communes contiguës (communes en jaune). Certaines (25 sur les 224 communes fusionnantes du département) sont même en rouge, c'est-à-dire avec des valeurs nettement inférieures pour l'ensemble de ces trois critères. Inversement, en Savoie, 23 communes fusionnantes (sur les 48 que compte le département) ont des indices supérieurs à 125 dans au moins une situation, dont 8 pour les trois déviations concernées (couleur rouge).

Dans un cas, les communes nouvelles paraissent être un mode politique de gestion d'un double voire triple désavantage ; dans l'autre les communes nouvelles sont un outil d'*empowerment* (amélioration des capacités d'action) de collectivités dynamiques. En Maine-et-Loire, de nombreuses communes fusionnantes constituent des communes nouvelles dans une logique d'optimisation des ressources face aux dynamiques en cours : vieillissement de la population et «rationalisation» des services publics (établissements scolaires, médicaux, administratifs). À l'inverse, une partie des communes vont utiliser le statut de commune nouvelle pour conserver une situation plutôt favorable, par exemple dans l'utilisation de ressources locales comme des stations de ski. Un cas emblématique est justement la création d'une commune nouvelle prenant le nom de ce qui n'était qu'une station de ski : les Deux Alpes, regroupant les communes de Mont-de-Lans et Vénosc (Isère).

Les communes fusionnantes ont, d'autre part, des profils qui ne peuvent pas être réduits à des situations uniquement favorables ou défavorables : cela dépend considérablement du facteur pris en compte. Ainsi, dans le Maine-et-Loire, on observe que 134 communes (60 % des communes fusionnantes du département) ont un taux de chômage inférieur à l'indice 75 (dès qu'elles sont d'une couleur, cela indique que leur taux de chômage est considérablement inférieur à la moyenne d'un des groupes d'appartenance étudiés), soit une situation favorable. On a également 157 des communes (67 %) dont le potentiel financier est inférieur à l'indice 75 vis-à-vis de plusieurs espaces d'appartenances, ce qui constitue plutôt une situation défavorable. De fait, 94 des communes fusionnantes du Maine-et-Loire (42 %) sont dans une situation à la fois favorable concernant le taux de chômage et défavorable concernant le potentiel financier.

Plusieurs des communes dans cette situation relèvent du groupe « Périphéries familiales et ouvrières » (PFO) de la typologie présentée précédemment. Ces situations mériteront une analyse plus approfondie, comme le cas de La Renaudière, ancienne commune de moins de 1 000 habitants située au sud-ouest d'Angers, toute proche de Cholet (et qui appartient aujourd'hui à la commune nouvelle de Sèvremoine). Cette dernière a un potentiel financier et un taux de chômage en-dessous de l'indice 75 concernant les trois déviations, montrant une situation réellement contrastée, tant du point de vue socio-économique (situation plutôt favorisée) que des ressources communales (situation plutôt défavorisée).

Conclusion

À travers une analyse quantitative de données publiques, nous avons questionné le profil des communes fusionnantes ayant donné naissance aux communes nouvelles. Il s'agissait de décrire leur profil socio-économique mais aussi la ressemblance – ou non – entre les communes se rapprochant, ainsi que la place des nouvelles entités dans leurs environnements respectifs.

Les résultats montrent que le passage en commune nouvelle doit être vu non pas comme un phénomène uniforme, mais comme un outil saisi par des collectivités aux profils différents et, parfois, antagonistes. Il n'apparaît pas cohérent, au vu de nos données, de voir dans les communes nouvelles la seule réification du phénomène de « clubbisation » ou une simple mise en cohérence des territoires administratifs avec les territoires vécus.

Les profils des communes sont souvent caractérisés socialement par une surreprésentation des ouvriers et une sous-représentation des cadres et professions intellectuelles supérieures. La dimension générationnelle, bien que moins marquée, est, elle aussi, perceptible avec une sous-représentation des jeunes (moins de 14 ans) et une sur-représentation des plus âgés (au-delà de 60 ans). Cependant, ces caractéristiques, qui peuvent se retrouver dans une partie des communes fusionnantes, ne doivent pas laisser croire que toutes les entités sont similaires, puisqu'on a pu distinguer au moins cinq groupes de communes avec des orientations bien spécifiques, deux seulement ayant une orientation plutôt rurale avec des populations âgées, les autres montrant des profils bien plus variés et des situations davantage périurbaines voire urbaines.

L'étude des flux de navetteurs permet d'observer que les communes nouvelles, bien qu'augmentant le périmètre administratif, ne conduisaient pas à réduire sensiblement le caractère inter-communal des mobilités quotidiennes. Elle a également mis en évidence une situation très fréquente, pour les chefs-lieux, de pôle intermédiaire du point de vue des mobilités : sans surprise, les communes nouvelles se créent autour d'une commune qui domine l'ensemble mais sans que cela conduise à la création de vastes ensemble cohérents du point de vue des espaces vécus.

Enfin, si certains points communs émergent parmi les communes nouvelles, il est nécessaire d'insister sur la grande variabilité des situations des communes fusionnantes. En les comparant à des groupes similaires ou à leur environnement proche, on a pu mettre en valeur des situations très contrastées. Le passage en commune nouvelle correspond visiblement à une opportunité de gestion face aux responsabilités et aux défis variés des communes.

Références

Albert J.-L. (2015). « Après l'intercommunalité, quoi ? ». *Revue francaise d'administration publique*, nº 156-4, p. 981-988. https://doi.org/10.3917/rfap.156.0981

Aubelle V. (2016). *Les Communes nouvelles*. Paris : Berger-Levrault, coll. « Les indispensables », 248 p.

Bazoche M. (2013). *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine. L'état des lieux, printemps 2013*. Paris : L'Harmattan, 204 p.

Beauguitte L., Giraud T., Guérois M. (2015). « Un outil pour la sélection et la visualisation de flux : le package flows ». *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, nº 29-3/4, p. 399-408.

Berroir S., Cattan N., Dobruszkes F., Guerois M., Paulus F., Vacchiani-Marcuzzo C. (2017). « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle ». *Cybergeo: European Journal of Geography*, article 807. https://doi.org/10.4000/cybergeo.27945

Bideau G. (2017). *Les Communes nouvelles (2010-2017) : quelle « révolution du territoire » ?* Paris : université Paris 7 Diderot, mémoire de Master 2, 146 p.

Bideau G. (2019). « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse ». *Annales de géographie*, nº 728-4, p. 57-85.

Bideau G. (2020). « Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? ». *Géoconfluences*, février. http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-communes-nouvelles

Bleton-Ruget A., Commerçon N., Gonod P. (dir.)(2006). *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*. Mâcon : Institut de recherche du Val de Saône-Maconnais, 552 p.

Brunet R. (2021). *Nouveaux territoires. Nouveaux noms de la France*. Paris : Hermann, 240 p.

Cattan N. (2004). « Le monde au prisme des réseaux aériens ». *Flux*, nº 58-4, p. 32-43.

Charmes É. (2009). « On the residential "clubbisation" of French periurban municipalities ». *Urban Studies*, vol. 46, nº 1, p. 189-212.

Charmes É. (2011). *La Ville émiettée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Paris : Presses universitaires de France, 288 p.

Chouraqui J. (2020). « Les réformes et l'État et la transformation des services publics : des tendances internationales au local, quels effets pour les territoires ? ». *Annales de géographie*, nº 732-2, p. 5-30.

Comité européen sur la démocratie locale et régionale (Cdlr)(2007). *Les Relations entre les autorités centrales et les collectivités locales*. Strasbourg : Conseil de l'Europe, rapport du Comité européen sur la démocratie locale et régionale, 74 p. https://rm.coe.int/16807480b3

Desjardins X., Boino P. (dir.)(2006). *Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*. La Défense : Plan urbanisme construction architecture, rapport final, 88 p.

Desjardins X. (2014). « La réforme par le changement d'échelle : retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale ». *Géographie, économie, société*, vol. 16, nº 2, p. 147-153. https://doi.org/10.3166/ges.16.147-153

Doré G. (2018). « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux ». *Population & Avenir*, nº 736-1, p. 4-7. https://doi.org/10.3917/popav.736.0004

Edelblutte S. (2000). « Réflexion sur les modifications du maillage communal francais depuis 1790 ». *Revue géographique de l'Est*, vol. 40, nº 4. https://journals.openedition.org/rge/4039

Frinault T. (2017). « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale ». *Revue française d'administration publique*, nº 162-2, p. 277-294.

Giraut F. (2002). « L'exception territoriale française sous influence européenne ? Resituer la dynamique du système français d'administration territoriale ». *L'Information géographique*, vol. 66, n° 2, p. 133-161.

Giraut F. (2020). « Pour une théorie de la nomination des communes nouvelles françaises : des localités aux territoires ». *Neotoponymie/Neotoponymy*, 7 janvier. https://neotopo.hypotheses.org/2526

Grasland C., Didelon-Loiseau C., Brennetot A., Pecout H., Pistre P., Ruffray S de., Berroir S. (2019). « Premiers résultats de l'enquête GlocalMap ». *Les dossiers du CIST*, n° 7, 8 p. https://cist.cnrs.fr/wp-content/uploads/2019/11/cist-dossier_7-glocalmap.pdf

Grison J.-B. (2016). « Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? ». *EchoGéo*, n° 35. https://doi.org/10.4000/echogeo.14522

Kada N. (2017). « Les "communes nouvelles", vous avez dit nouvelles ? ». *Revue française d'administration publique*, n° 162-2, p. 267-276. https://doi.org/10.3917/rfap.162.0267

Leblong-Masclet G., Cauret L., Hulleux T., Assouline L. (2017). « "Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet !" : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles ». *Revue francaise d'administration publique*, n° 162-2, p. 307-312.

Lenfant T. (2018). *La Commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*. Paris : université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, thèse de doctorat en Droit public, 492 p. http://www.theses.fr/2018PA01D079

Nystuen J.D., Dacey M.F. (1961). « A graph theory interpretation of nodal regions ». *Papers of the Regional Science Association*, vol. 7, n° 1, p. 29-42.

Ohoussa A.B., Margetic C. (2020). « Les communes nouvelles des Mauges et la réorganisation politique locale (département de Maine-et-Loire) ». *L'Espace politique*, n° 39-3. DOI : 10.4000/espacepolitique.7301

Ozouf-Marignier M.-V., Verdier N. (2013). « Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation ? ». *Mélanges de l'École française de Rome-Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, n° 125-2. https://doi.org/10.4000/mefrim.1462

Pasquier R. (2017). « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale ». *Revue française d'administration publique*, n° 162-2, p. 239-252. https://doi.org/10.3917/rfap.162.0239

Raimbault N., Reigner H. (2018). « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines ». *Métropoles*, hors-série. https://doi.org/10.4000/metropoles.5913

Vandelli L. (2017). « La difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et coopérations ». *Revue francaise d'administration publique*, n° 162-2, p. 327-338.

Verpeaux M., Pécheul A. (2016). *Les Communes nouvelles*. Paris : LexisNexis, 132 p.

Ville F. (2017). *Communes nouvelles. Atouts… et dangers*. Nantes : Salientes Éditions, 169 p.

Wollmann H. (2009). « Des systèmes communaux européens en mutation : étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède (I) et (II) ». *Pouvoirs locaux*, n° 81, p. 57-71.

Wollmann H. (2017). « Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité ». *Revue francaise d'administration publique*, n° 162-2, p. 313- 326.

Ysebaert R., Lambert N., Giraud T. (2019). « MTA Scénario ». https://cran.r-project.org/web/packages/MTA/vignettes/MTA_Scenario.html

Zadora-Rio E. (dir.)(2008). *Des paroisses de Touraine aux communes d'Indre-et-Loire : la formation des territoires*. Tours : Fédération pour l'édition de la Revue archéologique du Centre de la France, n° 34, 304 p.

Chapitre VI
Nommer les communes nouvelles

Au-delà des caractéristiques socio-économiques des communes concernées, les communes nouvelles peuvent être décrites par un attribut à la symbolique primordiale : leur nom. Ce chapitre est constitué d'un article publié en 2021, avec Frédéric Giraut, dans la revue *L'Espace politique* (Bideau, Giraut, 2022). À travers la néotoponymie des communes nouvelles, il permet de questionner les rapports qui se créent au sein des communes nouvelles et le type de configuration que cela révèle.

Référence : Bideau Gabriel et Giraut Frédéric, 2022, « Faire territoire : logiques de la dénomination des communes nouvelles françaises », *L'Espace Politique*, 1er mars 2022, n°43, 10.4000/espacepolitique.9898.[26]

26 La bibliographie de cet article se trouve p. 196 ; les notes p. 200.

Faire territoire : logiques de la dénomination des communes nouvelles françaises

The making of contemporary territorialities: Naming the French "communes nouvelles"

Gabriel Bideau et Frédéric Giraut

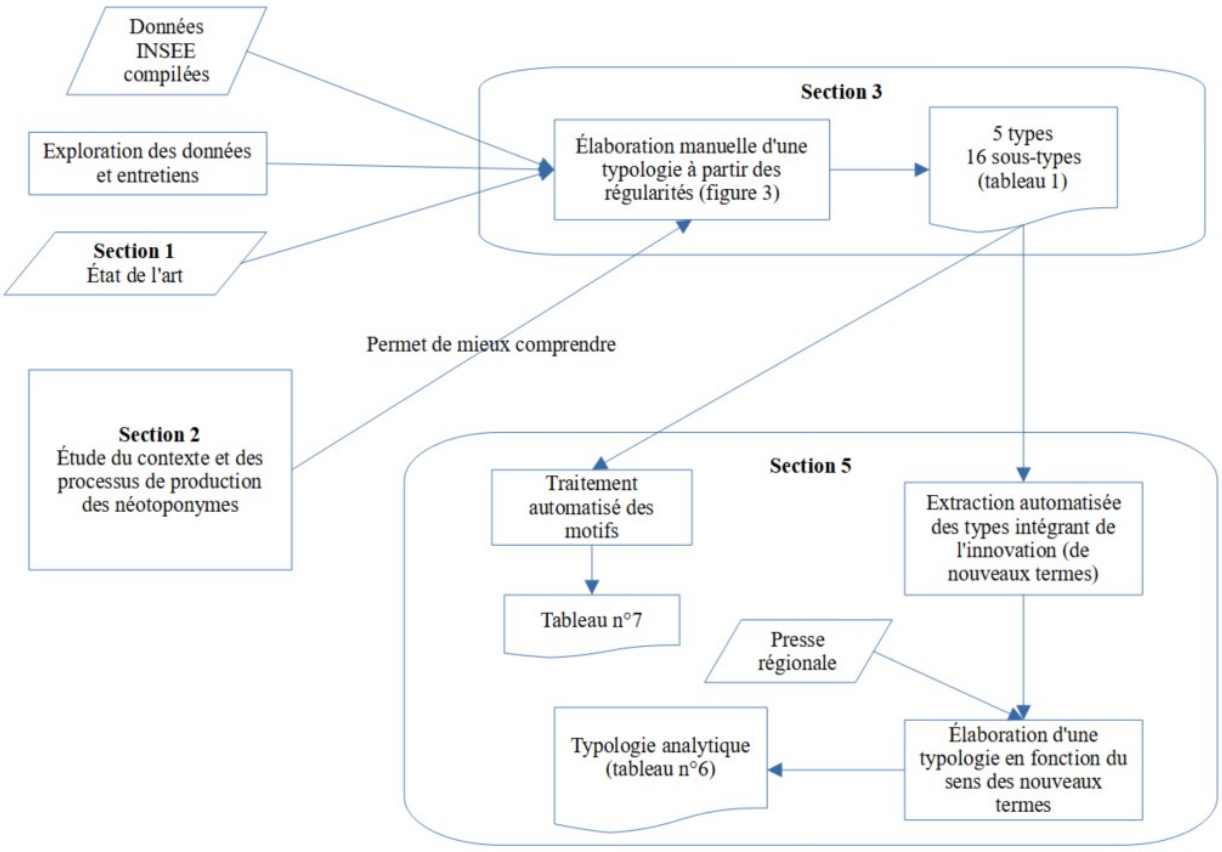
Introduction

1 Depuis 2012, la France connaît l'un des mouvements de fusions de communes le plus intense de son histoire municipale. En quelques années (entre 2012 et le 1er janvier 2021 pour le cadre de cette étude[1]), environ 780 communes nouvelles ont été créées à partir du regroupement de plus de 2 500 communes, que nous appellerons fusionnantes[2]. Cela s'inscrit dans un mouvement général de recompositions territoriales et de nouveau régionalisme. La décennie 1980 a été marquée par un aggiornamento rationnalisateur et décentralisateur qui a affecté tous les niveaux dans différents contextes (Antheaume, Giraut, 2005) et notamment le niveau municipal (Barlow, Wastl-Walter, 2004 ; Meligrana, 2004). On y observe notamment la promotion du gouvernement métropolitain qui peut être vu comme un repositionnement de l'État (Brenner, 2004 ; Estèbe, 2008), ou celui des bassins de vie et des régions reconfigurées (Deas, Lord, 2006 ; Giraut, 2005). Dans le contexte français, cela fait suite à la promotion de l'intercommunalité (Gerbaux, 1999 ; Giraut, 2002 ; Offner, 2006). Cette dernière, d'abord technique, suppléait jusqu'à présent aux besoins de coopération locale et urbaine pour les services de base. En effet, la marqueterie municipale, calée depuis la Révolution sur le maillage des paroisses, est restée très fine aussi bien en milieu rural qu'urbain après une vague très limitée de fusions de communes au XIXe et au début du XXe liées à l'urbanisation des grandes villes (Edelblutte, 2000). Les années 1970 ont été marquées par l'échec retentissant d'une tentative de fusions massives avec la loi dite Marcellin (Offner, 2006 ; Tellier, 2017). Prenant acte de cet échec, les pouvoirs publics ont proposé

des modèles différenciés et évolutifs de coopération (Gerbaux, 1999 ; Guichard, 1976) ; l'intercommunalité de projet s'est alors affirmée progressivement et selon des modalités à géométrie variable (Estèbe, 2008 ; Giraut, 2002 ; Vanier, 2008). Le récent phénomène des communes nouvelles fournit donc, en démarrant bien plus tard que celui des intercommunalités (les premières communes nouvelles ont été créées alors que l'intégration et la carte intercommunale s'achevaient), un champ d'étude particulièrement intéressant, à plusieurs titres. Déjà envisagé sous des angles juridique (Lenfant, 2018), d'information à destination des citoyens ou des élus (Aubelle, 2016 ; Verpeaux, Pecheul, 2016 ; Ville, 2017), de science politique (Frinault, 2017 ; Kada, 2017 ; Pasquier, 2017) et géographique (Bideau, 2019), ce dernier ne l'a pas encore été, de manière approfondie, sous l'angle du choix des noms devant désigner ces nouvelles entités, or le débat sur les noms est souvent fait de controverses et de positionnement contradictoires d'acteurs de la fusion. Nous pensons que la néotoponymie (processus qui conduit à nommer de nouveaux territoires et corpus constitué par ces nouveaux noms) est révélatrice de problématiques géopolitiques et territoriales locales primordiales dans le processus de création de ces entités, et que son étude est un moyen d'en rendre compte.

2 Le plan de cet article suit la logique de notre raisonnement (présenté dans la figure 1), à savoir une réflexion s'appuyant sur différentes sources et analyses exploratoires pour élaborer une typologie à valeur analytique. Nous présenterons donc d'abord les grandes orientations de la recherche en néotoponymie et comment elles peuvent s'appliquer à la question des communes nouvelles (section 1), puis nous aborderons la question des processus permettant d'élaborer les néotoponymes (section 2), avant de présenter les typologies réalisées et les principaux résultats (sections 3 à 5).

Figure 1 : Structure générale de la réflexion et de l'article



Les apports des approches de toponymie politique[3] pour aborder les communes nouvelles

3 Au croisement de nombreuses disciplines, l'étude des noms de lieux sous un angle socio-politique s'est révélée particulièrement féconde ces dernières décennies. Les anglophones parlent de *critical toponymy* et les francophones plutôt de toponymie politique pour désigner un ensemble de travaux récents auxquels participent des disciplines telles que l'histoire, la géographie, la linguistique, l'anthropologie et la sociologie. Ces travaux s'inscrivent dans une dynamique déjà bien décrite (Giraut, Houssay-Holzschuch, 2021 ; Rose-Redwood, Alderman, Azaryahu, 2010 ; Vuolteenaho, Berg, 2009). Bien que la dimension critique des travaux les plus anciens n'ait pas toujours été perçue à sa juste valeur (Bigon, 2016 ; Chamboredon, 1988), force est de constater que, depuis les années 1980, l'analyse des noms comme discours pouvant être déconstruit s'est généralisée, en lien avec ce qu'on a appelé le « tournant critique » et a conduit à des efforts de théorisation (Bigon, 2020 ; Eades, 2016 ; Giraut, Houssay-Holzschuch, 2016 ; Rose-Redwood, Alderman, Azaryahu, 2017 ; Rusu, 2021). Des jalons importants ont été posés, faisant intervenir de manière comparative plusieurs cas exemplaires autour des questions de nominations de territoires émergents qui nous intéressent particulièrement ici (Cardoso, Meijers, 2017 ; Giraut, Guyot, Houssay-Holzschuch, 2008).

4 Quelques grandes orientations de ces études sur la dénomination des noms de lieux nous semblent devoir être soulignées car offrant un cadre problématique et conceptuel à notre étude. Il s'agit, d'une part, de la focalisation sur les processus de dénomination et leur contextualisation. Sont importantes, d'autre part, les questions de la dimension économique de la néotoponymie ainsi que de la promotion territoriale qu'elle implique parfois.

5 Outre les nombreux travaux sur les changements d'odonymes à la faveur des changements de pouvoir, notamment dans l'ancien bloc communiste[4], les études de toponymie critique portent fréquemment sur des espaces faisant l'objet d'appropriations conflictuelles, en lien avec des processus plus ou moins anciens de conquête et/ou de colonisation. Après les premiers travaux sur les noms de lieux, qui ont pu être désignés comme l'œuvre de « *botanic collector* » (Wright, 1929), ce sont souvent des terrains coloniaux qui ont été au cœur des attentions à partir des années 1980 (Rose-Redwood et al., 2010). En effet, dans ces derniers étaient particulièrement visibles des concurrences entre des toponymies aux origines différentes et surtout mouvantes.

6 Une autre grande orientation que prennent les travaux de toponymie critique ou politique (n'étant bien évidemment pas exclusive de la première), est la question de la « *commodification* » ou marchandisation des noms de lieux ainsi que celle, liée, du marketing territorial. Alors que les parallèles à faire entre les noms de lieux et ceux des marques ont été bien montrés (Medway, Warnaby, 2014), l'aspect marchandisé des dénominations a été souligné dans ses dimensions urbaine et territoriale (Light, Young, 2015), au Chili (Amilhat Szary, 2008), en Afrique du Sud (Giraut et al., 2008), aux États-Unis et au Royaume-Uni (Cardoso, Meijers, 2017) ainsi qu'en Chine où ses conséquences (le changement de nom a-t-il un effet ou non ?) sont très discutées, particulièrement à partir d'analyses de données économiques (Guo, Zhang, 2019 ; Ji, 2017 ; Lu, Wu, Xie, 2018).

7 Le questionnement sur les cadres théoriques découle en particulier des terrains évoqués plus haut. Dans une dynamique similaire aux travaux de J. Robinson (2006), le calque de cadres occidentaux sur des territoires ayant fait l'objet d'une colonisation (ou, tout au moins, faisant cohabiter une toponymie dominante et une toponymie indigène dominée) a été questionné (voir, par exemple, Collignon, 1996). La dimension fluctuante et non institutionnelle de la toponymie vernaculaire et alternative (Bigon, 2020 ; Giraut, 2020 ; Lajarge, 2002) et le souhait de prendre en compte les processus de contestation qui nuancent la question de l'importance du nom officiel final (Karlander, 2017 ; Zimmerbauer, Paasi, 2013) a également conduit à ne pas aborder ces questions avec les cadres normatifs et conceptuels des experts en standardisation toponymique.

8 Plusieurs auteurs ont plutôt proposé des grilles d'analyse théoriques, conduisant à s'intéresser aux dynamiques amenant à l'attribution d'un nom. J. Vuolteenaho et L.D. Berg ont par exemple mis en avant en l'importance de « *the intersection of naming, place-making, and power* » (Vuolteenaho, Berg, 2009, p. 7). En plaidant pour qu'on s'intéresse davantage au processus de dénomination (le *place naming*) plutôt qu'aux noms eux-mêmes (*place name*), F. Giraut et M. Houssay-Holzschuch reprennent cette approche et utilisent le concept de « dispositif » développé par Michel Foucault pour insister sur le fait qu'interviennent des contextes, des technologies et des acteurs (Giraut, Houssay-Holzschuch, 2016). Un toponyme peut ainsi être caractérisé par sa signification, les acteurs qui ont conduit à son choix, son histoire référentielle (c'est-à-dire les autres territoires qui ont pu être définis par ce toponyme dans le passé) ou encore son utilisation contemporaine (s'il désigne d'autres entités spatiales).

9 Concernant le sujet qui nous intéresse ici, les noms des communes nouvelles, peu de travaux ont encore abordé cette question mais on peut s'appuyer sur deux champs. Tout d'abord, l'étude des changements de noms de territoires consécutifs à des changements de périmètres ou à la création de nouvelles échelles d'administration territoriale. En France, ce sont les sujets des cantons (Brunet, 2015), des pays (Giraut, Lajarge, 1996), des « pôles d'excellence rurale » (Landel, Senil, 2008), des intercommunalités (Bailly, 2008) et des régions (Giraut, 2016) qui ont été abordés. Ils ont souvent mis au jour des préoccupations de performance économique, autour d'enjeu d'attractivité et de visibilité. Une somme sur les nouveaux noms en France a récemment été publiée mais, si elle est riche d'exemples multiples, elle ne permet pas de pondérer les dynamiques observées (Brunet, 2021). On peut également citer quelques travaux à propos du cas suisse, que l'on utilisera pour leurs propositions de typologie (Destrem, Groupe Métronom, 2016). Le croisement de différents cas de dénominations d'espaces métropolitains a aussi mis en avant plusieurs facteurs (historiques, culturels, nombre d'entités, rapports de pouvoir en son sein) qui sont des problématiques également valables dans notre cas (Cardoso, Meijers, 2017). Sur la question, spécifique, des évolutions des noms des communes françaises, on peut citer deux auteurs[5] ayant travaillé sur la période allant des années 1940 aux années 1990 ou 2000 (soit environ 4 000 changements de noms concernant 3 500 communes, ne prenant pas en compte les communes nouvelles) : l'un ayant une approche axée en grande partie sur l'onomastique et la signification des noms (Guerrin, 1998a, 1998b, 2000) et l'autre s'intéressant davantage aux dimensions stratégiques et de marketing (Delattre, 2007). La question du choix du nom des communes nouvelles, qui fait aujourd'hui souvent l'objet de processus dits participatifs, est très débattue, parfois de manière passionnée. Elle met en scène des attachements patrimoniaux ainsi que des

contradictions géopolitiques locales et des enjeux de positionnement dans une perspective de développement territorial.

10 Il s'agira donc de voir dans quelle mesure le passé toponymique communal impacté par la christianisation des paroisses puis par l'entrée dans la municipalisation républicaine est aujourd'hui traversé par les dynamiques mises en exergue par la toponymie politique que sont les rapports de pouvoirs, les phénomènes de résistance culturelle ou encore le marketing territorial. Plusieurs problématiques ont déjà été formulées dans l'optique d'étudier les noms des communes nouvelles en tant que discours (Giraut, 2020). Nous proposons de les développer ici. Elles conduiront à se demander ce qui rend la néotoponymie des communes nouvelles plutôt spécifique ou générique au regard des tendances observées dans d'autres contextes, et en quoi la néotoponymie des communes nouvelles constitue un discours sur la manière dont se construit le territoire aujourd'hui.

11 Cet article propose un jalon pour l'étude des noms des communes nouvelles à l'échelle nationale, se concentrant d'abord sur les grandes tendances et les grandes orientations d'une étude typologique. Nous évoquerons plusieurs cas particuliers sans pour autant proposer une étude poussée de terrains spécifiques, approche qui sera sans doute nécessaire pour avoir une vision plus locale et pragmatique des processus de décision et des résistances qui ont pu avoir lieu, ces dernières constituant un élément déterminant pour comprendre, en creux, le processus de dénomination (Karlander, 2017 ; Zimmerbauer, Paasi, 2013).

12 Enfin, un enjeu trop rarement pris en compte par les études sur la dénomination des lieux, et particulièrement la néotoponymie, porte sur la reproductibilité des analyses et l'aspect cumulatif des recherches portant sur des corpus. Nous avons déjà cité plusieurs travaux ayant traité des modifications des noms de communes françaises, sans que les données sur lesquelles s'appuient ces derniers soient toujours clairement identifiées, sans que l'on puisse reproduire les analyses statistiques proposées, ni qu'on puisse expliquer les différences, parfois sensibles, des résultats proposés (Delattre, 2007 ; Guerrin, 1998a, 1998b)[6]. Dans une dynamique de science ouverte, pour permettre justement le prolongement de nos analyses, nous mettons à disposition un script présentant les traitements mis en œuvre ainsi que les données utilisées[7]. Notre étude se fondera sur l'analyse statistique de l'ensemble des communes nouvelles créées entre 2012 et le 1er janvier 2021.

13 Cette contribution répond à trois questions de recherche, qui guideront notre raisonnement. Tout d'abord (Q1), comment les acteurs se sont-ils saisis de cette nécessité de création néotoponymique ? Y a-t-il eu des processus d'information et de consultation de la population ? Des ressources professionnelles ont-elles été mobilisées (archivistes, historiens, publicitaires, agences de communication, agences spécialisées dans la concertation...) ? Ensuite (Q2), nous nous demanderons comment la néotoponymie révèle, ou non, les rapports de force entre collectifs territorialisés. Dans quelle mesure retrouve-t-on une référence exclusive ou principale à une commune centre au sein du nouvel ensemble ? Certains types sont-ils choisis par des fusions concernant peu de communes, et d'autres par les regroupements plus larges ? Quelles sont les caractéristiques des communes dont le nom s'impose à l'ensemble ? Quelles stratégies toponymiques sont développées pour éviter la prédominance d'une commune centre ou dominante ? Enfin (Q3), nous verrons dans quelle mesure la néotoponymie devient un outil patrimonial et/ou de marketing. A-t-on plutôt une

perte, une conservation ou une mise en avant de toponymes religieux, issus de langues régionales, faisant référence à des faits historiques, liés au relief et à l'hydrographie, à des équipements ou des aménagements remarquables et patrimonialisés ? Au vu des ajouts, peut-on parler d'un « bonus identitaire » (utilisation d'un élément commun d'attachement, de quelque type qu'il soit) ou y a-t-il plutôt une forme de banalisation et d'uniformisation des toponymes par neutralisation interne ?

Les conditions de production des nouveaux noms

14 Une première dimension de l'analyse porte sur les conditions d'élaboration des noms des communes nouvelles, qu'il s'agisse des processus mis en œuvre ou des acteurs mobilisés. En effet, en créant une nouvelle entité administrative et territoriale, la fusion en commune nouvelle implique le choix d'un nom pour cette dernière. La décision est prise, en dernier ressort, par le préfet qui publie un arrêté désignant le nouveau nom. Cependant, si la décision appartient au préfet, il doit la prendre « au vu des avis émis par les conseils municipaux » (article L2113-6).

15 Alors que les procédures imposées pour le changement de nom d'une commune sont particulièrement longues et complexes, ce n'est pas le cas pour les noms des communes nouvelles. Première différence : il s'agit d'un arrêté préfectoral et non pas d'un décret, ce qui était pourtant la règle pour un changement de nom (article L2111-1 du Code général des collectivités territoriales, il fallait même que ce dernier soit pris par le Conseil d'État jusqu'en 2018). Autre différence notable : rien dans la loi n'indique d'éventuelles règles à respecter concernant le nouveau nom. Alors que depuis 1948 une Commission de Révision du Nom des Communes (CRNC) était théoriquement sollicitée pour les changements de noms, cette dernière n'a pas été mobilisée concernant les fusions de communes (elle a d'ailleurs été supprimée en 2019). Comme le rappelle C. Guerrin (1998a), cette dernière avait pu refuser des appellations considérées comme trop commerciales (Vitrolles-en-Provence), contrevenant aux AOC (Pommiers-en-Beaujolais) ou tout simplement inadaptées d'après elle (Saint-Hélène-sur-Mer alors que la commune ne donne pas sur de l'eau salée, Louisfert-en-Poésie considérée comme trop fantaisiste) mais « En ce qui concerne le nom des "communes nouvelles", [...] la Commission consultative de révision du nom des communes n'est pas saisie. » (Commission nationale de toponymie, 2016, p. 4).

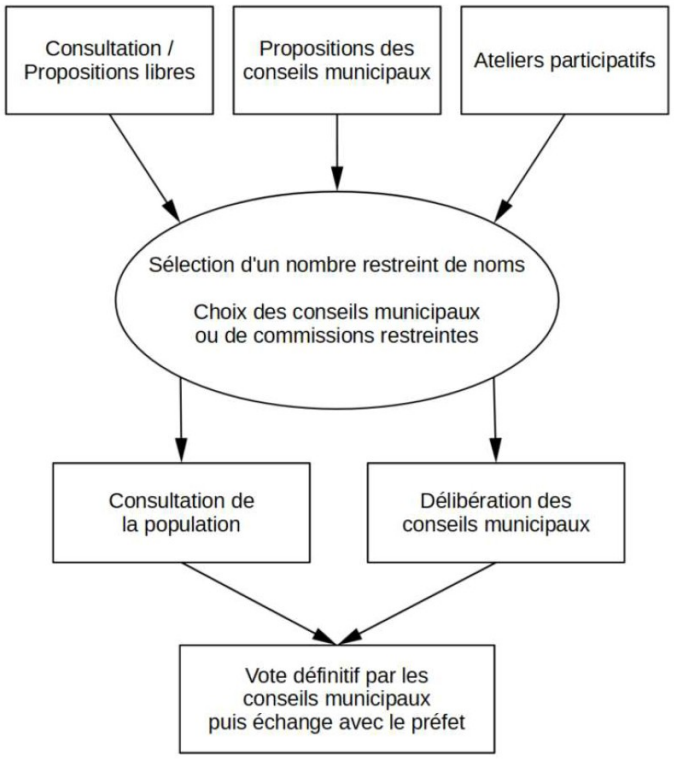
16 Cela a d'ailleurs conduit à ce que plusieurs néotoponymes ne respectent pas les cadres réglementaires ou usuels. Par exemple, théoriquement, comme l'écrit le Directeur Général des Collectivités Locales, « L'ensemble des mots composant le nom d'une commune doivent être joints par des traits d'union, à la seule exception de l'article défini initial. Ces traits d'union ne sont jamais précédés ou suivis de blancs » (lettre adressée aux préfets et hauts commissaires le 18 avril 2017). Or 165 communes nouvelles (sur 778, soit environ 20 %) comportaient dans leur nom un espace non justifié. C'est le cas de la commune nouvelle de Passais Villages (Orne), le nom comportant un espace a d'ailleurs été proposé par le préfet après des délibérations non concordantes des conseils municipaux. Un autre exemple critiqué est la confusion entre « les » et « lès » (le premier signifiant un pluriel, le second la proximité, synonyme de « proche de »). On peut ainsi citer le cas de Sylvain-lès-Moulins (Eure) qui a été préféré au nom de l'ancienne commune devenue chef-lieu Sylvain-les-Moulins. Cela a conduit à un certain nombre de rappels à l'ordre émanant de la Commission Nationale de

Toponymie (mais se prononçant *a posteriori*), cette dernière étant, de plus, assez défavorable aux constructions détachées de toute profondeur historique. Ces dernières ont pourtant été utilisées dans un assez grand nombre de cas. On peut par exemple évoquer les mots-valises (lorsque des parties non signifiantes des noms sont utilisés pour créer un nouveau nom) comme Cherré-Au (Sarthe) construit par la fusion de Cherré et Cherreau, ou Hypercourt dans la Somme[8]. On retrouve aussi des innovations fermement déconseillées par la CNT comme celles fondées sur des noms communs – topographiques ou patrimoniaux – dans Haut-Bocage (Allier), Les Septvallons (Aisne), Essarts en Bocage (Vendée), Les Premiers Sapins (Doubs)... Les recommandations se sont multipliées ces dernières années, qu'il s'agisse de recommandations sous forme de guide à destination des élus (Commission nationale de toponymie, 2021) ou de rappels des règles comme avec la note d'information de la DGCL aux préfets du 8 février 2021, qui n'impose cependant aucune obligation pour les noms des communes nouvelles, ces dernières pouvant choisir des noms avec des argumentations touristiques, esthétiques ou autre (Escudié, P2C, 2021).

17 Si la décision appartient au préfet, il est bien noté que les conseils municipaux, par leurs avis, peuvent avoir un poids déterminant, surtout lorsqu'ils s'expriment par le biais de délibérations concordantes. Même lorsqu'ils ne réussissent pas à se mettre d'accord, c'est encore à eux que le préfet soumet une proposition, pour avis. Les conseils municipaux sont, de leur côté, libres des moyens mis en œuvre pour réfléchir au nouveau nom. Dans la très grande majorité des cas, la décision a été prise par les conseils municipaux seuls, sans consultations extérieures. D'autres communes ont, elles, choisi de mobiliser les habitants à un ou plusieurs moments du processus de réflexion. Le schéma-type qui se dessine dans plusieurs situations[9] est le suivant (cf. aussi figure 2) :

- Large consultation pour collecter des propositions de noms, parfois de l'ensemble des habitants, parfois des conseils municipaux seuls, parfois lors d'ateliers plus ou moins cadrés.
- Ces propositions sont triées, soit *a priori* en fonction de certains critères (par exemple à Chemillé-en-Anjou [Maine-et-Loire] où devait figurer les noms de Chemillé ou Chemillois) soit *a posteriori* lors d'une sélection par un groupe de travail, composé de manière variable.
- Un petit nombre de propositions est soumis à l'avis (le plus souvent consultatif) de la population ou d'élus.
- Le choix est finalement tranché par les conseils municipaux, ces derniers transmettant le nom aux préfets qui rédigent l'arrêté.

Figure 2 : Différentes possibilités dans le processus d'élaboration du nom



Source : G. Bideau et F. Giraut

18 Des modalités pratiques multiples ont pu être engagées pour permettre ces différentes étapes : boîtes aux lettres, consultations numériques, réunions publiques, groupes de citoyens volontaires ou encore mobilisation des scolaires de la commune. Ces éléments gagneraient à être étudiés de manière approfondie, en lien avec les analyses des processus participatifs. Les enjeux de ces consultations sont nombreux. On peut évoquer par exemple la place réelle laissée à la population, qui est parfois consultée pour des propositions, parfois uniquement pour choisir au sein d'un panel restreint, parfois non sollicitée dans le processus. Le mode d'expression rendu possible lorsqu'il y a consultation est lui aussi déterminant : il s'agit parfois d'avis consultatifs, d'initiatives ou de propositions, parfois de votes mais alors les modalités de scrutin (nombre de tour, possibilité de voter pour plusieurs noms, etc.) peuvent être décisives, tout comme l'arbitrage final. Nous évoquerons plus bas un autre enjeu que sont les ressources utilisées. La manipulation des modes d'expression a été bien montrée, dans un autre contexte, lors du choix ayant conduit à l'appellation de Thunder Bay (en Ontario), ce nom ayant été choisi en particulier car trois noms étaient en compétition : Lakehead, The Lakehead et Thunder Bay, les deux premiers étant en concurrence directe et s'étant en partie neutralisés dans le cadre du vote à un tour qui avait été mis en place (Cardoso, Meijers, 2017). On sait par ailleurs, que pour les nouveaux noms de régions, le nom de Grand-Est, finalement choisi, ne figurait pas dans la sélection initiale opérée par un comité d'experts et de citoyens (Giraut, 2016). Dans le cas des communes nouvelles, c'est dans une fusion non encore actée qu'on trouve un exemple assez net de choix partiel laissé aux habitants puisque dans le cas de la fusion de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer (pourrait être actée au 1er janvier 2022), trois propositions sont soumises aux habitants[10]. Se combinent alors la neutralisation par un haut lieu

commun (Cap-d'Arcay), la promotion du dénominateur commun en terme de configuration et de positionnement (Les-Pointes-sur-Mer), au risque de la dénomination générique et enfin le référent de la localité principale agrémenté d'une description topographique qui évoque le littoral et l'autre localité (Aiguillon-la-Presqu'île). Cependant, une proposition n'apparaît pas (alors qu'elle est souhaitée par une partie des habitants) : la juxtaposition des deux noms (L'Aiguillon-La Faute ou *vice versa*). Celle-ci marque un fort attachement aux noms originels et la tentation de les conserver, quitte à perdre le suffixe touristique de « sur-mer ». Par rapport à la figure 2, la place laissée à la population est donc uniquement lors de la troisième étape. On observe bien que la consultation de la population relève du seul choix des conseils municipaux.

19 Dans son courrier datant du 18 avril 2017, le directeur des collectivités locales invitait les préfets à consulter, pour avis toujours, le service des archives départementales. Ce point, comme la consultation de la population, a fait l'objet de propositions d'amendements lors des débats parlementaires pour les rendre obligatoires. Ils n'ont cependant jamais été adoptés. S'il n'est pas aisé de quantifier l'utilisation qui a été faite de cet avis, force est de constater que cela n'intervenait que tard dans le processus d'élaboration. Certaines communes ont pu mobiliser des historiens locaux ou des documents d'archives pour décider du nouveau nom, cela a par exemple été le cas de la commune nouvelle « Le Val-Doré » (Eure) dont le nom a été proposé par les archives départementales (le choix initial se portant sur « Les Deux Rives ») à partir d'un toponyme latin attesté au XIe siècle (*Aurea valles* ayant donné Orvaux, une des communes déléguées). Des agences de communication ou publicitaires ont peut-être été sollicitées mais nous n'en avons pas retrouvé la trace dans la presse locale. De fait, il faut avoir en tête, d'une part que plus de la moitié des communes nouvelles créées comportent moins de 1700 habitants et disposent donc de peu de budget. Cela conduit à écarter l'hypothèse du recours non exceptionnel à des professionnels extérieurs sur la seule question du nom. Le recours à des cabinets de conseil a été plus fréquent sur les questions réglementaires et fiscales, c'est-à-dire que la quasi totalité des maires ou élus que nous avons rencontrés y avaient eu recours. Dans ce dernier cas, la technicité du sujet paraissait sans doute trop importante (et le sujet plus sensible ?), alors que la question de la néotoponymie pouvait sembler plus abordable. D'autre part, les responsables politiques (maires et conseillers municipaux) ont souvent considéré qu'ils étaient les plus à même (et que c'était leur rôle) de définir l'identité et donc le nom des nouvelles entités ; un peu à la manière de ce que Georges Clemenceau aurait dit de la Guerre avec les militaires : quelque chose de trop grave pour le confier à des spécialistes de la communication (ou des archives). Ainsi le maire de Valezan (commune nouvelle de La Plagne-Tarentaise, février 2017) : « Tout le monde a participé, il y a eu un sorte d'appel au sein de la Commune nouvelle. On n'a pas pris un cabinet extérieur, cela s'est fait d'une façon collégiale. »

20 On peut, enfin, noter quelques cas de controverses au moment des choix des communes nouvelles. La distinction qui a pu être faite entre contestation endogène et contestation exogène est ici tout à fait utile (Medway, Warnaby, 2014). Lorsque l'affaire a été l'objet d'un contentieux frontal et médiatisé, il s'agissait le plus fréquemment de rivalités exogènes entre entités anciennes ou naissantes pour l'appropriation d'un lieu conférant une visibilité et une attractivité touristique. C'est ainsi le cas de la station de montagne de La Plagne (deux communes nouvelles intégrant celle-ci dans leur nom) ou

du lac de Guerlédan (une action en justice lancée par des communes voisines, déboutées en 2017 puis 2019, considérait comme abusive l'utilisation de ce nom par la commune nouvelle). Les rivalités internes, endogènes, ont de fait existé mais ont pu être surmontées sans trop de recours à des arbitrages judiciaires ou administratifs externes. On rejoint en cela l'analyse de K. Zimmerbauer et A. Paasi (2013) en Finlande où ils montrent l'attachement affectif aux entités fusionnées qui passe par une résistance extrajudiciaire basée sur le maintien (au moins momentané) de l'usage de noms des entités fusionnées. On note cependant un certain nombre d'arbitrages préfectoraux. Les conflits qui ont pu intervenir durant le processus, parfois couverts par la presse régionale, mériteraient une approche plus spécifique. Ce point pourrait faire l'objet d'enquêtes de terrains particulièrement intéressantes. Cependant on peut considérer comme on le verra que nombre de noms génériques sont des noms de compromis issus justement d'une neutralisation de propositions beaucoup plus spécifiques, à valeur patrimoniale ou territoriale.

Typologie

21 Les problématiques évoquées plus haut nous ont invités à formaliser une typologie qui a été construite dans un but d'analyse. Plusieurs typologies de néotoponymes ont été proposées dans des contextes francophone : P.-A. Landel et N. Senil ont différencié des modèles productivistes, patrimoniaux ou hybrides (Landel, Senil, 2008) tandis que G. Bailly a davantage insisté sur l'élément de référence du nouveau nom comme le naturalisme, le patrimoine ou encore la solidarité (Bailly, 2008). À partir du contexte suisse, L. Destrem et le groupe Metronom ont proposé des types parfois axés sur la structure de ce dernier (confirmation, mot-valise etc) et d'autres sur leur signification (naturalisation, promotion etc) (Destrem, Groupe Métronom, 2016).

22 Ces propositions reposent sur le parti-pris d'identifier les grandes tendances en regroupant les cas complexes dans une catégorie qui fait prévaloir une des caractéristiques du néotoponyme. Le nom d'une commune nouvelle peut cependant être construit d'abord sur la confirmation d'une des communes fusionnantes mais en y ajoutant un autre terme faisant référence à un élément patrimonial ou naturel. Dans ce cas, une typologie ne mentionnant que « Confirmation » ou « Innovation » risquerait de se révéler peu manipulable ou insuffisamment explicite.

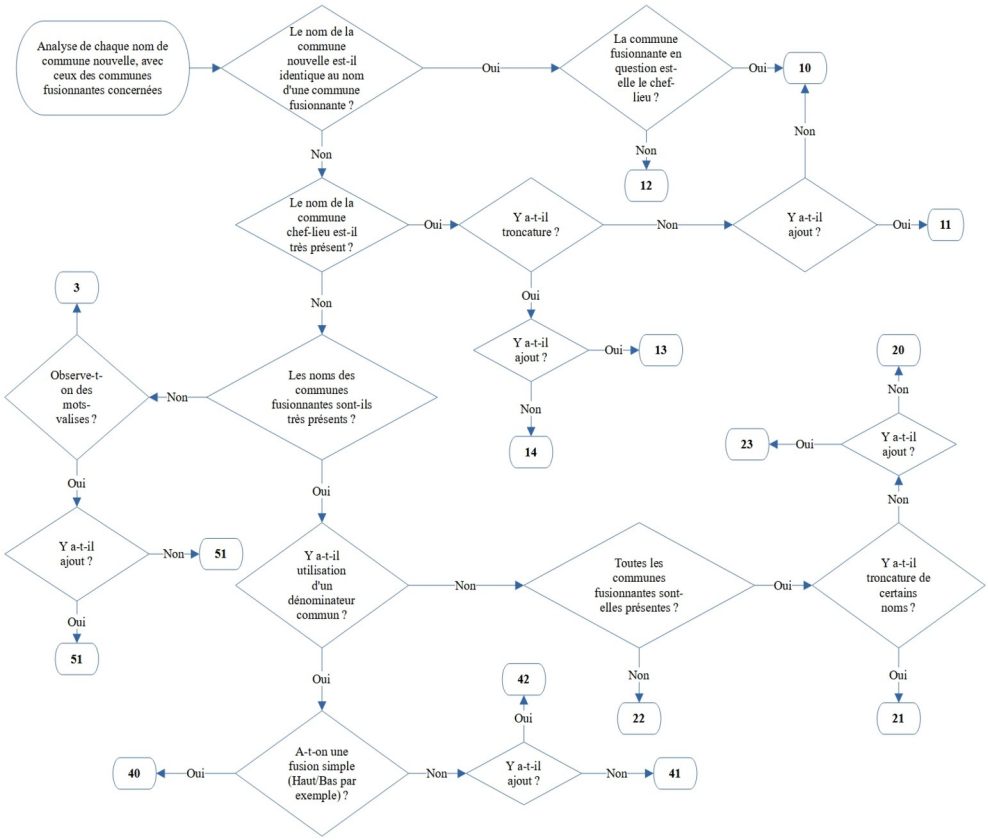
23 Nous avons donc construit notre typologie sur plusieurs niveaux. En premier lieu, nous distinguons cinq grandes catégories, un premier niveau d'exploration nous ayant permis de faire émerger certaines régularités déjà évoquées comme la confirmation, la juxtaposition, l'innovation etc. Tout d'abord, les communes où une des entités impose son nom, en totalité ou en partie (type 1). Nous observons, d'autre part, si certains noms sont construits avant tout sur la juxtaposition de plusieurs noms (type 2). Dans un certain nombre de cas, la néotoponymie est principalement constituée d'éléments qui ne sont pas présents dans les noms des anciennes communes, on parle alors d'innovation (type 3) sauf dans de cas de la création d'un mot-valise (mot nouveau élaboré à partir de la contraction de tout ou partie des noms des anciennes communes, type 5). Enfin, est traité à part le cas de l'unification de communes à partir d'un dénominateur commun (type 4).

24 Il arrive que les noms des communes nouvelles répondent parfaitement aux critères spécifiés dans ces cinq grands types. Cependant de nombreux cas se trouvent être soit

hybrides soit méritant des précisions quant aux détails de la composition néotoponymique. Nous avons donc élaboré des sous-catégories, généralement en fonction de la structure du nom (ajouts de nouveaux termes, troncatures etc.).

25 La typologie concernant la néotoponymie a donc été construite en traitant manuellement tous les noms de communes nouvelles (778 communes nouvelles, constituées de 2 517 communes fusionnantes), pour y associer un des codes présentés ci-dessous. Les noms des communes nouvelles et des communes les ayant constituées sont accessibles sur le site de l'INSEE qui propose, depuis plusieurs années, des tables de passages pour les communes nouvelles créées pendant l'année précédente[11]. Cela a permis d'élaborer une base de données sur l'ensemble des communes nouvelles créées depuis 2012 et jusqu'au 1er janvier 2021. Dans certains cas, la compréhension des néotoponymes (références à certains lieux, à des noms historiques etc) a pu être éclairée par les sites officiels des communes en question ou des articles dans la presse régionale (on peut citer en particulier les journaux *Ouest-France* ou *La Montagne*). Enfin, l'analyse des termes ajoutés (n'étant présents dans aucun des noms des communes fusionnantes, nous parlerons d'innovation), a fait l'objet d'une description typologique spécifique, qui sera développée plus loin (cf. section 0). Le tableau ainsi réalisé a été ensuite intégré à un traitement plus général des données des communes nouvelles. Le logigramme suivant (figure 3) permet de préciser la manière dont cette typologie est renseignée[12].

Figure 3 : Élaboration d'une typologie des néotoponymes des communes nouvelles à partir de régularités



26 On arrive à la typologie suivante (le numéro donne le code indiqué dans la base de données et les statistiques proposées) :

1. Confirmation

10. Confirmation de la commune qui devient chef-lieu.

11. Confirmation de la commune qui devient chef-lieu avec ajout d'un autre terme.

12. Confirmation d'une commune n'étant pas le chef-lieu.

13. Confirmation de la commune qui devient chef-lieu mais avec troncature et ajout d'un autre terme (donc simplement persistance d'un mot issu de la commune devenant chef-lieu).

14. Confirmation de la commune qui devient chef-lieu mais avec troncature.

2. Juxtaposition

20. Juxtaposition des noms de toutes les communes fusionnantes.

21. Juxtaposition avec troncature : une ou plusieurs communes voient leurs noms raccourcis (mais toutes les communes sont mentionnées).

22. Juxtaposition de termes venant d'une partie des communes seulement.

23. Juxtaposition avec ajout : les noms de toutes les communes sont repris avec ajout de nouveaux termes.

3. Innovation

3. Le nouveau nom n'est celui d'aucune des communes fusionnantes. Sont notées dans ce type les communes nouvelles portant le seul nom d'un cours d'eau ou d'une région (pays) mentionnée seulement dans certaines communes : ex. Le Mené fusionnant sept communes dont Saint-Gilles-du-Mené et Saint-Jacut-du-Mené.

4. Unification

40. Lorsqu'un « haut » et un « bas » sont fusionnés (ou dessus/dessous etc.) sans retrait ni ajout.

41. Utilisation d'un dénominateur commun toponymique (ex : Fursac composée des seules communes Saint-Étienne-de-Fursac et de Saint-Pierre-de-Fursac).

42. Utilisation d'un dénominateur commun avec ajout d'un ou plusieurs termes.

5. Mot-valise

50. Collage d'une partie du nom de toutes les communes.

51. Collage d'une partie du nom de toutes les communes avec ajout d'autres termes.

Les effectifs des différentes catégories de la typologie sont présentés dans le tableau 1.

Tableau 1 : Typologie des toponymes des communes nouvelles françaises, 2012-2021

	Communes fusionnantes		**Communes nouvelles**		
Type	Nombre	%	Nombre	%	Nombre de communes fusionnantes (moyenne)
Confirmation (1) dont :	**1 060**	**42,1**	**281**	**36.1**	**3.8**
10	345	13.7	135	17.4	2.6
11	410	16.3	82	10.5	5
12	5	0.2	2	0.3	2.5

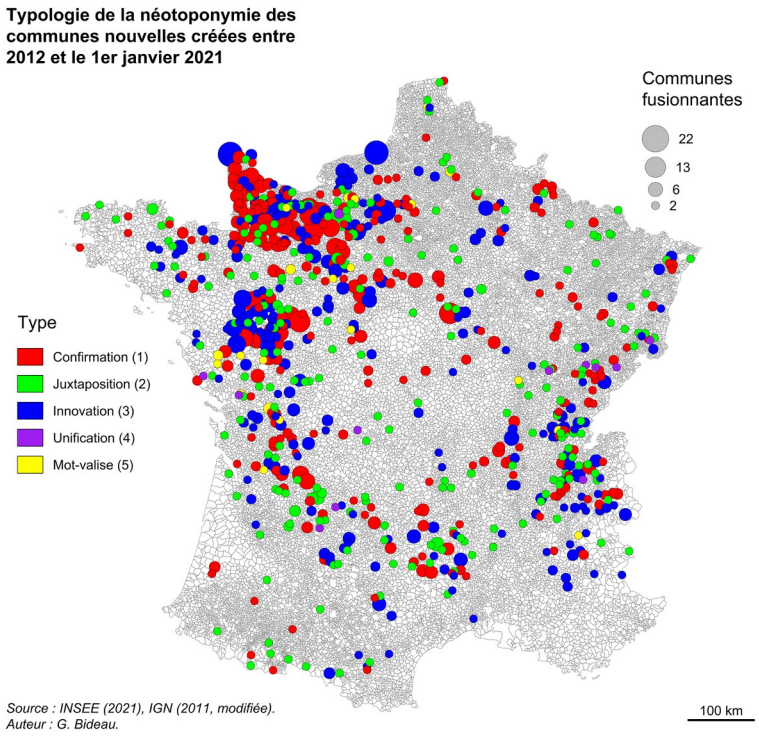
13	270	10.7	54	6.9	5
14	30	1.2	8	1	3.8
Juxtaposition (2) dont :	**479**	**19**	**218**	**28**	**2.2**
20	246	9.8	123	15.8	2
21	176	7	82	10.5	2.1
22	47	1.9	8	1	5.9
23	10	0.4	5	0.6	2
Innovation (3)	**900**	**35.8**	**245**	**31.5**	**3.7**
Unification (4) dont :	**28**	**1.1**	**13**	**1.7**	**2.2**
40	10	0.4	5	0.6	2
41	10	0.4	5	0.6	2
42	8	0.3	3	0.4	2.7
Mot-valise (5) dont :	**50**	**2**	**21**	**2.7**	**2.4**
50	44	1.7	18	2.3	2.4
51	6	0.2	3	0.4	2
Ensemble	**2 517**	**100 %**	**778**	**100 %**	**3.2**

Source : INSEE, G. Bideau et F. Giraut

27 À partir de la typologie élaborée, plusieurs tendances se dégagent :

- La première tendance est la confirmation d'une commune, en particulier dans le cas des communes nouvelles comprenant un grand nombre de communes (moyenne de 3,8 communes fusionnantes). On peut postuler qu'il y a ici une logique de polarisation.
- La seconde tendance est celle d'innovation dans les néotoponymes : que ce soit le groupe 3 ou les sous-types faisant intervenir de l'innovation.
- En troisième place en termes de pourcentages, se trouve la juxtaposition. Cette solution, qui permet de laisser une place notable à chaque commune historique a été choisie principalement dans le cadre de fusions de peu de communes (moyenne la plus basse avec 2,2 communes fusionnantes).
- Les autres types (Unification et Mot-valise) sont très minoritaires.

Carte 1 : Typologie de la néotoponymie des communes nouvelles françaises, 2012-2021



28 La cartographie des types de néotoponymes ne permet pas d'observer une répartition spécifique de l'un ou l'autre. La polarisation des créations de communes nouvelles dans certaines régions (en particulier Normandie, Anjou, Savoie...) est très nette et a déjà été commentée (Aubelle, 2016 ; Bideau, 2019). Elle ne laisse cependant pas émerger une préférence marquée, dans quelque espace qu'il soit, pour des types particuliers.

Des néotoponymes révélateurs de la géopolitique infracommunale

Des néotoponymes très influencés par la composition

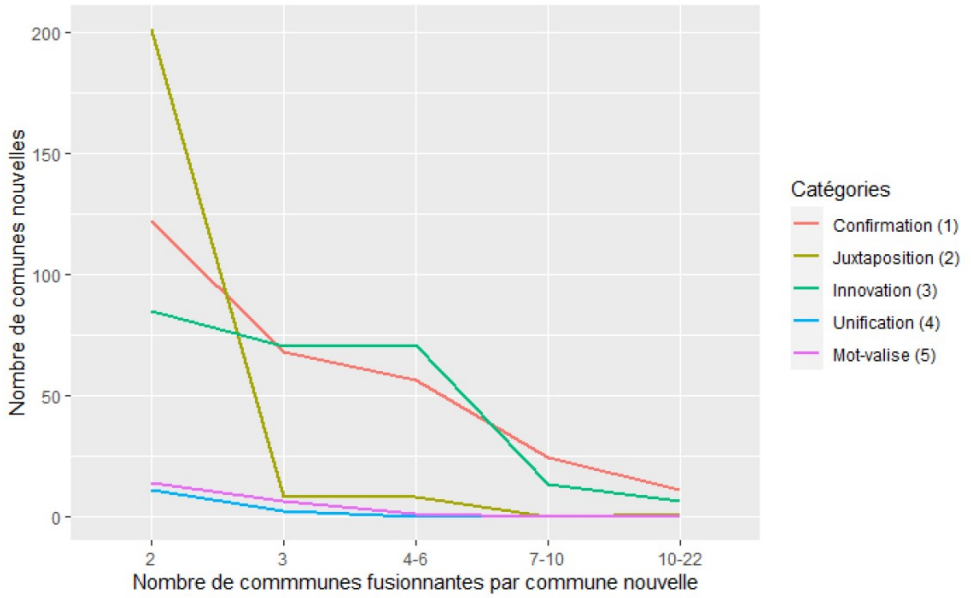
29 La géopolitique infracommunale paraît bien avoir une influence déterminante sur le nom des communes nouvelles : le tableau 1 nous invite à répondre par l'affirmative à la problématique postulant un lien entre le type de néotoponymie et le nombre de communes se regroupant. Y a-t-il effectivement une corrélation statistique entre le nombre de communes fusionnantes et l'appartenance à une des catégories de néotoponymie ? Un test de Chi² à partir des données du tableau n° 2 nous permet de rejeter l'hypothèse d'indépendance des deux variables que sont la néotoponymie et le nombre de communes fusionnantes[13]. Dans une situation où le regroupement de deux ou trois communes est très nettement la norme (la médiane est de 2 communes fusionnantes, le troisième quartile de 3 et la moyenne de 3,2), on perçoit néanmoins des profils différents en fonction des types de néotoponymes.

Tableau 2 : Nombre de communes fusionnantes en fonction de la néotoponymie

Catégorie de néotoponymie	Nombre de communes fusionnantes				
	2	**3**	**4-6**	**7-10**	**10-22**
10	94	26	12	3	0
11	18	22	26	7	**9**
12	1	1	0	0	0
13	7	15	17	**13**	2
14	2	4	1	1	0
20	**123**	0	0	0	0
21	73	7	2	0	0
22	0	1	6	0	1
23	5	0	0	0	0
3	85	**70**	**71**	**13**	6
40	5	0	0	0	0
41	5	0	0	0	0
42	1	2	0	0	0
50	11	6	1	0	0
51	3	0	0	0	0

Source : INSEE, G. Bideau et F. Giraut

Figure 4 : L'évolution de la néotoponymie en fonction de la catégorie



Source : INSEE, G. Bideau et F. Giraut

30 La juxtaposition paraît être la stratégie adoptée de manière préférentielle lorsque les communes fusionnantes sont peu nombreuses. En effet, d'une part il est alors envisageable d'ajouter les termes sans que le nom final ne devienne trop long (lors de la fusion de plus de deux ou trois communes, les noms deviennent rapidement impossibles à manipuler, ne serait-ce que pour les formulaires administratifs). D'autre part, lorsque le nombre de communes est relativement restreint, la commune nouvelle peut être vue comme la somme de quelques entités gardant leur identité, ce qui est moins évident avec un grand nombre de communes fusionnantes.

31 À l'inverse, dans le cas de fusions faisant intervenir un plus grand nombre de communes, le choix paraît se porter davantage vers un nouveau nom, d'où des néotoponymes fondés sur une innovation. On se retrouve ici à l'autre bout du spectre avec, dans le cas de fusions de nombreuses communes, une volonté d'éviter l'hégémonie de l'une ou plusieurs d'entre elles et le choix, alors, d'un terme ne faisant pas explicitement référence à une ancienne commune. Un exemple assez intéressant est le cas de la commune d'Aurseulles, dans le Calvados. Cette dernière est issue de la fusion de quatre communes : Longraye, Saint-Germain-d'Ectot, Torteval-Quesnay mais surtout Anctoville, elle-même adjointe de trois communes associées (issues d'une fusion « Marcellin » en 1973, Feuguerolles, Orbois et Sarmentot) qui deviendront communes déléguées[14]. Pour éviter la prédominance d'une commune, un nom nouveau a été créé, en concaténant les noms de deux rivières, l'Aure et la Seulles (figure 5).

Figure 5 : Trouver un dénominateur commun : la commune nouvelle d'Aurseulles



Source : G. Bideau et F. Giraut

32 Certains types particuliers comme l'unification ou les mots-valises sont quasiment exclusivement cantonnés à des communes nouvelles ne dépassant pas trois communes fusionnantes voire liés à des occasions spécifiques ; chaque commune n'a pas forcément un presque homonyme avec qui fusionner comme Auxon-Dessous et Auxon-Dessus (Doubs).

Un profil particulièrement révélateur des rapports de force : le type 1 (Confirmation)

33 La dynamique est moins linéaire pour la Confirmation, dépendant davantage des sous-catégories avec une présence plus nette, par exemple, des confirmations avec troncatures et ajouts dans les communes nouvelles de taille assez importante (4 à 10 communes fusionnantes). Cette catégorie mérite donc une analyse plus approfondie, en particulier pour connaître les caractéristiques des communes qui imposent leur nom. De manière très large, c'est la commune chef-lieu qui donne son nom : seul le type (12) n'étant pas dans ce cas (et son effectif est très faible). On peut donc s'interroger sur le profil de la commune chef-lieu.

Quelles sont les caractéristiques de la commune qui donne son nom ?

Tableau 3 : Les caractéristiques de la commune chef-lieu

	Toutes communes nouvelles	Néotoponyme de type 1 (Confirmation)

La commune chef-lieu est-elle :	Oui	%	Non	%	Oui	%	Non	%
la plus peuplée	686	88,2	92	11,8	270	96,8	9	3,2
la plus étendue	518	66,6	260	33,4	192	68,8	87	31,2
avec le potentiel financier le plus important (stock)	673	86,5	105	13,5	271	97,1	8	2,9
avec le potentiel financier par habitant le plus important	461	59,3	317	40,7	190	68,1	89	31,9

Source : INSEE, G. Bideau et F. Giraut

34 Généralement, la commune qui donne son nom est la plus peuplée, la plus étendue et la plus riche (en données brutes non relatives), même si la différence la plus nette est bien en lien avec la démographie. Surtout, cette domination de la commune chef-lieu est plus importante que sur l'ensemble des communes nouvelles. Un néotoponyme de confirmation (ou parfois, justement, la conservation d'un toponyme pour un territoire d'une taille différente) indique bien, généralement, la domination d'une commune. On peut faire un constat similaire pour le type 22 : ce sont globalement les communes les plus importantes d'un point de vue démographique qui sont les plus représentées dans le nouveau nom. On a donc bien, dans la néotoponymie, la traduction des rapports de forces à l'occasion de la création des communes nouvelles.

Des variations au prisme du Zonage en Aire Urbaine (ZAU)

35 Étant donnée l'importance de la géopolitique interne des communes nouvelles dans le choix du nom, on peut également postuler un lien avec la situation urbaine ou rurale des entités concernées. Un test de Chi² permet tout d'abord de rejeter l'hypothèse d'indépendance entre le ZAU et le type de néotoponymes des communes fusionnantes (cf. tableau 4)[15].

Tableau 4 : Les communes fusionnantes en fonction de leur ZAU et de leur néotoponymie

ZAU[16]	**Confirmation (1)**	**Juxtaposition (2)**	**Innovation (3)**	**Unification (4)**	**Mot-valise (5)**
111 : Commune appartenant à un grand pôle	35	25	11	0	4
112 : Commune appartenant à la couronne d'un grand pôle	209	183	356	13	19
120 : Commune multipolarisée des grandes aires urbaines	115	46	128	4	3

211 : Commune appartenant à un moyen pôle	19	3	2	0	0
212 : Commune appartenant à la couronne d'un moyen pôle	31	15	25	2	0
221 : Commune appartenant à un petit pôle	61	9	21	0	1
222 : Commune appartenant à la couronne d'un petit pôle	16	3	9	0	1
300 : Autre commune multipolarisée	274	94	167	4	13
400 : Commune isolée hors influence des pôles	300	101	181	5	9

Source : INSEE, G. Bideau et F. Giraut

36 Si le lien est loin d'être systématique, on observe néanmoins que certains types sont bien plus présents dans certaines catégories d'espaces. Par exemple, les phénomènes d'innovation sont bien plus présents dans les pôles urbains (112, 120) que les processus de confirmation. Inversement, ce sont plutôt les confirmations qui dominent dans quasiment tous les autres espaces, dépassant les deux-tiers des cas dans les pôles secondaires (211, 221) et étant aussi majoritaires dans les espaces multipolarisés ou hors d'influence des aires urbaines (300, 400). L'étude de ces types laisse à penser que plusieurs phénomènes sont identifiables :

- les centres urbains (111, 211, 221) reconnaissent assez aisément la prédominance d'un pôle, mais préfèrent, sinon, la juxtaposition : dans certains cas une commune s'impose d'elle-même (on peut penser à Cherbourg-en-Cotentin dans la Manche ou à Annecy en Haute-Savoie), sinon l'équilibre des communes est préféré ;
- les périphéries des pôles urbains (112, 120, 212) sont réticentes face à la polarisation autour d'une commune et vont préférer avoir recours à l'innovation ; cela permet de ne pas donner, au moins dans le nom, une place plus importante à l'une ou l'autre des communes fusionnantes ou marquer le fait qu'aucune commune ne se dégage réellement ; c'est le cas de la commune Les Septvallons (Aisne), regroupant sept communes de la couronne de l'aire urbaine de Reims ou de Prée d'Anjou, dans l'aire urbaine de Château-Gonthier ;
- les communes multipolarisées ou hors d'influence des pôles urbains (300, 400) ont assez fréquemment recours à l'innovation mais dans la moitié des cas c'est plutôt une commune qui va voir son nom confirmé. Dans le cas des communes multipolarisées se retrouvant au sein d'une commune nouvelle de type « Confirmation », la commune qui va donner son nom est souvent issue d'un autre type que 300 ou 400. C'est le cas d'une des premières communes nouvelles, Thizy-les-Bourgs (Rhône) qui regroupe Bourg-de-Thizy, Marnand et Thizy

(communes appartenant à un petit pôle) mais aussi deux communes multipolarisées que sont La Chapelle-de-Mardore et Mardore.

Des choix plus fréquemment à la recherche de consensus et de neutralité que de mobilisation identitaire

37 Nous avons pu voir que la première tendance était des néotoponymes faisant référence à une commune dominant l'ensemble territorial. Face à cela, un certain nombre de stratégies ont pu être développées pour éviter un déséquilibre dans les références aux anciennes communes. Ces stratégies se retrouvent en particulier dans les différents types faisant intervenir de l'innovation. Il s'agit, évidemment, du type 3 mais également des cas où l'ajout d'un terme nouveau permet de tempérer une éventuelle hégémonie symbolique.

Ces ajouts sont la principale raison d'un allongement des noms des communes à la suite du passage en commune nouvelle. Elles ont eu tendance à faire augmenter la taille du nom des communes. Cependant, ce n'est pas quelque chose de systématique, comme nous le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 5 : L'évolution de la longueur des noms des communes

	Minimum	1e quartile	Médiane	Moyenne	3e quartile	Maximum
Longueur du nom avant fusion (A)	2	8	11	12,8	18	44
Longueur du nom après fusion (B)	4	12	16	16,0	20	40
Différence (A-B)	-30	-2	4	3,2	9	29

Source : INSEE

38 La grande diversité des toponymes du type « Innovation » nous a poussés à préciser, pour chaque commune concernée, le type d'innovation qui était utilisée. Il s'est donc agit, en complément de la première typologie construite en fonction des régularités, de se concentrer davantage sur le sens des éléments de la néotoponymie. Cette catégorisation a été faite pour tous les thèmes faisant intervenir de l'innovation, à savoir 11, 13, 23, 3, 42 et 51[17].

Tableau 6 : Les innovations dans les noms des communes nouvelles

Type	Nombre de CN concernées	Pourcentage en fonction du nombre :	Explication du type

		d'innovations	de CN ayant innové	de CN	
Paysage	153	42.5	39.03	19.67	Noms communs tels que : Val, Vallée, Pays, Terres, le-Lac, sur Mer, Porte de.
Eau	148	41.11	37.76	19.02	Nom propre de fleuve, rivière, éventuellement lac.
Région	107	29.72	27.3	13.75	Utilisation du nom d'une région (ou d'un ensemble régional) nettement plus vaste que la commune nouvelle. Par exemple le Bugey ou Anjou va être considéré comme une région alors que Haut-Valromey va être considéré comme un massif et donc classé dans Relief).
Invention	38	10.56	9.69	4.88	Quand le terme est complètement inventé, qu'il n'est pas un toponyme déjà utilisé pour une autre entité spatiale ou lorsque des contractions sont inventées : Aurseulles pour Aure et Seulles, deux rivières, ou encore noms communs type Belle Vie en Auge).
Relief	34	9.44	8.67	4.37	Utilisation d'un nom propre faisant référence à un relief (sommet, massif, gorges, forêts éventuellement).
Patrimoine	29	8.06	7.4	3.73	Utilisation d'un terme faisant référence au patrimoine, plutôt historique type Formigny La Bataille ou patrimoine culturel, voire ancien nom.
Village	12	3.33	3.06	1.54	Utilisation du terme « Village », au singulier ou au pluriel.
Promotion	11	3.06	2.81	1.41	Mise en avant d'un toponyme existant, faisant référence à un lieu plus restreint (par exemple un hameau à la limite des communes fusionnantes).
Équipement	9	2.5	2.3	1.16	Noms propres : type La Hague, Aime-La Plagne.

Banalité	7	1.94	1.79	0.9	Ajout d'un terme faisant référence à une banalité. Exemples : moulins, ponts.
Commune nouvelle	6	1.67	1.53	0.77	Utilisation du terme de « Commune nouvelle » ou seulement « Nouvelle ».
R°	6	1.67	1.53	0.77	Régionalisation du nom (Malesherbois par exemple).
Bocage	5	1.39	1.28	0.64	Utilisation du terme de « Bocage ».
Grand	4	1.11	1.02	0.51	Utilisation du terme « Grand ».
TOTAL	569	158.06	145.17		TOTAL

Source : INSEE, G. Bideau et F. Giraut

39 Ces données permettent de mettre en avant de très fréquentes références aux éléments paysagers en général. Il peut s'agir de références à des ensembles assez vagues (Porte, Pays) ou à des éléments hydrographiques en particulier, phénomènes qui ont déjà été pointés dans des évolutions communales plus anciennes (Guerrin, 1998b) ou dans la dénomination d'autres échelles territoriales françaises (Brunet, 2015 ; Ozouf-Marignier, 1988).

40 Une mention particulière doit être faite au sujet des vals et vallées, très nombreux, qui non seulement participent d'un passage plus général au topographique depuis une couche toponymique initiale de localités et qui participent également d'un engouement marketing pour le référent américain de la *valley* qui compte nombre de « success story » au premier rang desquelles la Silicon Valley ou en France et dans un autre registre la Biovallée dromoise.

41 Les éléments les plus importants sont ensuite de l'ordre du commun : termes paysagers assez usuels ou non spécifiques au territoire concerné (Villages, Commune nouvelle, Bocage...). La prise en compte de l'ensemble de ces éléments révèle souvent une faible profondeur historique ou d'identification à ces toponymes. Plutôt qu'un élément patrimonial réellement unificateur, il apparaît que les préférences sont souvent allées à des termes assez génériques et consensuels, pour ne pas dire lisses. De nombreux exemples ont été collectés avec gourmandise (Brunet, 2021), on n'en citera que deux : Brie, Oiron, Saint-Jouin-de-Marnes et Taié-Maulais qui ont fusionné en « Plaine-et-Vallées » (Deux-Sèvres) tandis que Soucelles et Villevêque sont devenues « Rives-du-Loir-en-Anjou » (Maine-et-Loire), le nom permettant à lui seul de situer la commune sur une carte. Deux raisons peuvent être envisagées pour expliquer ces toponymes très descriptifs. D'une part, la question de la rapidité du choix est importante, concernant parfois des communes avec des ressources peu développées (pas de personnel dédié à la communication ou pouvant effectuer des recherches archivistiques, nous l'avons dit). D'autre part, les communes nouvelles ont souvent été présentées comme des « mariages de raison », sans qu'il n'y ait systématiquement un lien évident et surtout exclusif entre les communes fusionnantes. Par conséquent, la recherche de dénominateurs communs s'est souvent orientée vers des éléments paysagers partagés entre les participants.

42 Un exemple typique de cette volonté est le rajout, souvent dans le cas d'un processus général de confirmation, d'un terme de région (nom de pays rural ou d'ancienne province, généralité ou fief) au nom d'une commune (le chef-lieu le plus souvent) : c'est le cas de Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire), résultant de la fusion de Baugé avec quinze autres communes. On est bien ici dans une logique plutôt d'uniformisation que de référence à un toponyme spécifique au groupe se rassemblant. Ce phénomène de positionnement dans un ensemble régional plus vaste, est quantitativement important. En effet, aux 13,75 % de noms innovants de type référencé à une région, on doit rajouter ceux qui reprennent cette tournure parmi le nom d'une commune fusionnée. Au total, ce sont plus de 15 % des nouveaux noms de communes nouvelles qui ont la forme d'un nom associé à celui d'un pays, d'une région ou d'une ancienne province par les prépositions : en, au, de ou du (Giraut, 2020). Ce phénomène doit donc être pris au sérieux et interprété également d'un point de vue stratégique. La situation dans un ensemble régional remarquable peut en effet être assimilée non seulement à un positionnement géographique de type descriptif, mais également dans la plupart des cas à une tentative implicite de revendication des ressources territoriales régionales comme plus-value pour la commune qui peut ainsi apparaître comme une porte d'entrée, autrement dit un lieu d'intermédiation pour accéder aux ressources régionales.

43 Deux types d'innovations font eux davantage référence à un élément très spécifique aux communes fusionnantes : c'est le cas des équipements et de références à un patrimoine commun. Ces situations se sont révélées relativement peu fréquentes : seules 38 communes nouvelles l'ont utilisé, représentant 170 communes fusionnantes. Dans cette catégorie sont présents des toponymes d'une renommée variable : de La Hague à Courchevel, en passant par Souleuvre que le site de la commune de Souleuvre-en-Bocage (Calvados) présente comme « la base européenne de saut à l'élastique, dont la renommée dépasse désormais largement les frontières du département du Calvados » (Souleuvreenbocage.fr). Des références très variables sont également mobilisées : du nom d'un canal comme Aubessagne (Hautes-Alpes) à la référence à une ancienne voie romaine à Beauce la Romaine (Loir-et-Cher) en passant par le nom d'un ancien saint patron à Saint Martin de l'If (Seine-Maritime). Dans le cas d'Autrans-Méaudre en Vercors (Isère), il y a mobilisation d'un terme associé à la Résistance, en diffusant un nom utilisé de manière plus restreinte auparavant mais à la connotation largement valorisante. Dans plusieurs des cas où une référence patrimoniale a été choisie, les archives ont été consultées pour retrouver d'anciens toponymes (anciens noms de la commune par exemple) ou un passé commun (La Baronnie, dans l'Eure, constituée de communes ayant appartenu à une même baronnie aux XIII^{e}-XV^{e} siècles).

La comparaison de la présence de certains motifs avant ou après la fusion (tableau 7) nous donne encore d'autres éléments concernant les ajouts. Il s'agit d'observer les évolutions qui pourraient être notables avec l'apparition ou la disparition de certaines références.

Tableau 7 : Étude de quelques motifs avant et après fusion[18]

Motif testé	Communes non fusionnantes		Communes fusionnantes				Communes nouvelles				Nombre de communes l'ayant :			Exemples de noms de communes nouvelles
			Nom initial		Nom choisi		Nom choisi		Ayant innové					
	Nb.	%	Nb.	%	Nb.	%	Nb.	%	Nb.	%	conservé	perdu	gagné	
Saint	4347	12.9 %	417	16.57 %	196	7.79 %	75	9.64 %	3	0.77 %	88	329	108	Saint Geniez d'Olt et d'Aubrac, Saint-Pierre-en-Auge, Saint-Pierre-La-Noue, Saint Privat en Périgord, Saint-Amand-Villages
Val	309	0.92 %	25	0.99 %	326	12.95 %	93	11.95 %	84	21.43 %	11	14	315	Valserhône, Valromey-sur-Séran, Bresse Vallons, Haut Valromey, Val-Revermont
Porte	16	0.05 %	1	0.04 %	24	0.95 %	9	1.16 %	8	2.04 %	1	0	23	Porte-de-Benauge, Les Portes du Coglais, Porte-des-Bonnevaux, Porte-du-Quercy, La Porte du Der
Pays	1	0 %	0	0 %	27	1.07 %	3	0.39 %	3	0.77 %	0	0	27	Livarot-Pays-d'Auge, Pays de Belvès, Pays-de-Clerval
Mont	995	2.95 %	79	3.14 %	108	4.29 %	31	3.98 %	12	3.06 %	25	54	83	Les Monts d'Aunay, Montillières-sur-Orne, Les Monts du Roumois, Valzin en Petite Montagne, Montrichard Val de Cher
nouvelle	1	0 %	0	0 %	8	0.32 %	2	0.26 %	2	0.51 %	0	0	8	Jugon-les-Lacs - Commune nouvelle, Commune nouvelle d'Arrou
Nouvelle	3	0.01 %	0	0 %	8	0.32 %	2	0.26 %	2	0.51 %	0	0	8	Morcenx-la-Nouvelle, Oucques La Nouvelle

44 Certains motifs peuvent connaître une diminution de leur présence, mais sans pour autant disparaître. C'est le cas du motif hagiographique « Saint » (intègre aussi les formes « Saints », « Sainte », « Saintes »), dont la disparition a pu être notée dans certains espaces comme le Saskatchewan (Léonard, 2010). On remarque que le pourcentage d'occurrence a diminué dans les néotoponymes, mais sans qu'on puisse parler de disparition : on passe de 16,5 % à 9,5 % sur l'ensemble, soit une proportion proche de celles des communes non fusionnantes (12 %). On observe même trois cas (représentant un pourcentage certes très limité, moins de 1 %) où le nom de la commune nouvelle a fait intervenir le motif « Saint » alors qu'il n'était pas présent auparavant : il s'agit de Saint-Augustin (Pas-de-Calais, nom d'une petite abbaye), de Saint Martin de l'If (Seine-Maritime, nom d'un ancien saint patron) et de Saint-Martin-la-Pallu (Vienne, nom de deux églises de la commune nouvelle).

45 D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que la présence d'un motif, même en proportion réduite, signifie parfois sa diffusion à des communes qui ne l'avaient pas auparavant : c'est particulièrement le cas de motifs comme « Val » (« Vallée », « Vallées »...) ou « Mont » (« Monts », « Montagne ») mais également pour « Saint » : il est désormais présent dans le nom de 74 communes nouvelles (d'ailleurs souvent type 1 ou 2, jamais des types 3) et pour 107 des communes fusionnantes concernées, ce nom est une nouveauté. C'est le cas en Charente-Maritime où Péré et Saint-Germain-de-Marencennes ont fusionné en Saint-Pierre-La-Noue : Saint de Saint-Germain, Pierre pour Péré et La Noue étant une rivière entre les deux.

46 On remarque, sur ces motifs, la croissance importante de référence à des reliefs (Val, Mont), montrant encore une fois le fort recours à des éléments de description, mais qui permettent aussi d'englober des communes considérant appartenir à un même

ensemble régional sans pour autant avoir de dénomination spécifique. On est bien ici dans une logique de banalisation et d'uniformisation, voire de neutralisation, plutôt que d'une valorisation fréquente d'un bonus identitaire évident.

47 Concernant la disparition de mots issus de langues régionales, le cas de la Bretagne a été pointé dans certains articles de presse ou blogs régionaux (Bourgès, 2017 ; Larvor, 2017). Dans les faits, cette crainte, fondée principalement sur un cas (Brignogan-Plage et Plounéour-Trez ayant fusionné en Plounéour-Brignogan-plages, faisant disparaître la traduction bretonne de « plage »), ne paraît pas se retrouver dans de nombreuses autres situations. Certaines communes nouvelles viennent même s'inscrire en faux avec le choix d'une dénomination construite à partir de termes issus de langues régionales. On peut prendre pour exemple la commune de Maen-Roch (Ille-et-Vilaine, fusion de Saint-Brice-en-Coglès et Saint-Étienne-en-Coglès). Ce choix est intéressant à plus d'un titre : tout d'abord, car il s'est fait en plusieurs étapes avec la possibilité pour les habitants de proposer des noms, puis une commission d'élus a sélectionné six noms, qui ont été d'abord soumis aux conseils municipaux, les trois noms ayant emporté le scrutin ont, enfin, été soumis pour consultation aux habitants (le nom arrivé en tête aux conseils municipaux a été le même chez les habitants). On retrouve donc les différentes étapes que nous évoquions plus haut. Ensuite, les trois choix proposés finalement vont, de fait, à l'encontre des recommandations de la Commission Nationale de Toponymie, à savoir : Hauts-de-Bretagne (Maen-Roch se situe proche de la Normandie, soit dans la région dite de « Haute Bretagne », mais sans la dominer), Coglance (contraction de deux noms de rivières, Coglès et Loisance, ce nom n'a donc pas de signification propre) et Maen-Roch, qui est bien dans la logique descriptive mais sans historicité et avec une redondance puisque Maen signifie « pierre » en breton et Roch signifie « roche » en gallo (langue romane présente dans la moitié ouest de la Bretagne). Ainsi, au vu des données concernant les communes nouvelles en Bretagne, il paraît abusif de considérer que ce mouvement aurait une tendance profonde à faire disparaître les toponymes bretons.

48 Dans d'autres contextes également, les langues régionales ont été utilisées pour décrire les paysages. Par exemple, en Lozère, la commune de Cans et Cévennes a bâti son nom à partir de la référence à la région et au terme « cans » signifiant « petite montagne », ou encore la commune de Illtal (Haut-Rhin), construite à partir du nom d'un cours d'eau et de « tal » signifiant « vallée » en alémanique.

Conclusion : Les spécificités des noms des communes nouvelles françaises

49 Pour mettre en perspective les spécificités de la néotoponymie des communes nouvelles, il est possible de s'appuyer sur les études de contextes similaires. Concernant les changements de noms de communes françaises avant 2007 (changement de nom généralement sans changement de périmètre), le bilan montrait des transformations souvent axées sur des enjeux économiques, voire marketing et stratégiques, en tant que signaux envoyés, vecteurs de communication vers l'extérieur (Delattre, 2007). À propos des espaces de coopération intercommunale, l'étude des noms des EPCI a mis en exergue des choix de noms qui pourraient être un atout de visibilité voire de performance économique (Bailly, 2008), constat repris également pour le nom des pôles d'excellence rurale dans les années 2000 au service de l'émergence d'« un mode de

développement patrimonial, qui mobilise des ressources territoriales spécifiques » (Landel, Senil, 2008). En revanche, l'étude des nouveaux noms de cantons français montrait des choix souvent fondés sur des rivières, des éléments de reliefs voire des noms purement descriptifs et anonymes à partir de noms communs (Brunet, 2015). Dans le cadre des communes fusionnées en Suisse, les cantons ayant été souvent assez directifs dans leurs consignes de choix de nom, « moins d'un toponyme sur cinq est un toponyme communal véritablement nouveau. » (Destrem, Groupe Métronom, 2016) avec une « archi-domination » du phénomène de confirmation et, en fonction des régions, des cas de référence au patrimoine naturel ou une tendance à la juxtaposition dans le cas de la fusion de deux communes.

50 Cette comparaison tendrait à montrer que les néotoponymes des communes nouvelles se rapprocheraient considérablement des néotoponymes d'autres territoires fusionnant : tendance à la confirmation et à la juxtaposition comme les communes fusionnantes en Suisse ainsi que tendance aux innovations reprenant des éléments généralement descriptifs, hydrographiques ou liés au relief comme les cantons français. Cette dernière tendance, non majoritaire mais importante, a pour conséquence de tirer la couche toponymique municipale des références exclusives aux localités vers des références à des entités topographiques, paysagères et territoriales, parfois génériques et désincarnées. En revanche, le nom a moins été utilisé comme vecteur de visibilité et d'atout économique que ce qui a pu être relevé par exemple pour les pôles d'excellence rurale ou les intercommunalités urbaines, si ce n'est par la revendication de lieu d'accès à des ressources régionales.

51 Alors que ce mouvement paraît promettre de se poursuivre (Bideau, 2020), cette première étude des nouveaux noms permet de mettre en avant la diversité des pratiques toponymiques des communes nouvelles, certaines s'organisant symboliquement autour d'une commune qui devient alors bien plus visible, tandis que d'autres s'orientent davantage vers inscription dans une aire s'apparentant à un territoire mais paradoxalement plus neutre du point de vue de l'identité territoriale. La question qui se pose est alors l'appropriation de cette nouvelle entité par les habitants, ce qui pourrait faire l'objet d'études de terrains spécifiques, après désormais plusieurs années d'existence pour une grande partie des communes nouvelles.

BIBLIOGRAPHIE

AMILHAT SZARY, A.-L., 2008, « Des territoires sans nom peuvent-ils être sans qualité ? Réflexions sur les modifications de la carte administrative chilienne », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, En ligne : http://journals.openedition.org/espacepolitique/327

ANTHEAUME, B., GIRAUT, F. (Éd.), 2005, *Le territoire est mort, vive les territoires ! : une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, France, IRD éd., 2005.

AUBELLE, V., 2016, *Les communes nouvelles* (P. Gibert & J. Pélissard, Éd.), Paris, Berger-Levrault.

BAILLY, G., 2008, « Nommer les espaces de coopération intercommunale », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, En ligne : http://espacepolitique.revues.org/317

BARLOW, M., WASTL-WALTER, D. (Éd.), 2004, *New Challenges in Local and Regional Administration*, Ashgate.

BIDEAU, G., 2019, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse », *Annales de Géographie*, vol. 728, n° 4/2019, p. 57-85.

BIDEAU, G., 2020, « Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? », *Géoconfluences*, En ligne : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-communes-nouvelles

BIGON, L. (Éd.), 2016, *Place Names in Africa: Colonial Urban Legacies, Entangled Histories*, Springer International Publishing.

BIGON, L., 2020, « Towards Creating a Global Urban Toponymy—A Comment », *Urban Science*, vol. 4, n° 4, p. 75.

BOURGÈS, A.-Y., 2017, « Les "communes nouvelles" et la néo-toponymie en Bretagne : le cas du Coglais », *Variétés historiques*, En ligne : http://varietes-historiques.blogspot.com/2017/01/les-communes-nouvelles-et-la-neo.html

BRENNER, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

BRUNET, R., 2015, « Nouveaux cantons en France : jeux de noms », *L'Espace géographique*, vol. 44, n° 1, p. 73-80.

BRUNET, R., 2021, *Nouveaux territoires, nouveaux noms de la France*, Paris, France, Hermann.

CARDOSO, R. V., MEIJERS, E. J., 2017, « The metropolitan name game: The pathways to place naming shaping metropolitan regions », *Environment and Planning A*, vol. 49, n° 3, p. 703-721.

CHAMBOREDON, J.-C., 1988, « Carte, désignations territoriales, sens commun géographique : les "noms de pays" selon Lucien Gallois », *Études rurales*, vol. 109, n° 1, p. 5-54.

COLLIGNON, B., 1996, *Les Inuits : ce qu'ils savent du territoire*, Paris, L'Harmattan.

COMMISSION NATIONALE DE TOPONYMIE, 2016, « Compte-rendu de la séance plénière de la CNT du vendredi 29 janvier 2016 », En ligne : http://cnig.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/06/CNT-CNIG_CR_2016-01-29_vuPJ.pdf

COMMISSION NATIONALE DE TOPONYMIE, 2021, *Décider du nom d'un lieu. Guide pratique à l'usage des élus*, Délégation générale à la langue française et aux langues de France.

DEAS, I., LORD, A., 2006, « From a New Regionalism to an Unusual Regionalism? The Emergence of Non-standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganisation of the State », *Urban Studies*, vol. 43, n° 10, p. 1847-1877.

DELATTRE, E., 2007, « Le changement de nom des communes françaises aspects économiques, marketing et stratégiques, Renaming the French "communes" economic, marketing and strategic aspects », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. juillet, n° 2, p. 269-291.

DESTREM, L., GROUPE MÉTRONOM, 2016, « Un état des lieux des noms de communes fusionnées en Suisse », *NEOTOPONYMIE/NEOTOPONYMY*, En ligne : https://neotopo.hypotheses.org/473

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES, 2017, « Fixation du nom d'une commune nouvelle », , En ligne : http://cnig.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/04/Indications_nom-commune-nouvelle_18042017.pdf

EADES, G. L., 2016, *The geography of names. Indigenous to post-foundational*, Londres, Routledge.

EDELBLUTTE, S., 2000, « Réflexion sur les modifications du maillage communal francais depuis 1790 », *Revue Géographique de l'Est*, En ligne : https://rge.revues.org/4039

ESCUDIÉ, J.-N., P2C, 2021, « Changement de nom des communes : l'Intérieur fixe des limites », *Banque des Territoires, Localtis*, En ligne : https://www.banquedesterritoires.fr/changement-de-nom-des-communes-linterieur-fixe-des-limites

ESTÈBE, P., 2008, *Gouverner la ville mobile: intercommunalité et démocratie locale*, Paris, France, Presses universitaires de France.

FRINAULT, T., 2017, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale, New municipalities: the unexpected guest of the local territorial reform », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 277-294.

GERBAUX, F. (Éd.), 1999, *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

GIRAUT, F., 2002, « L'exception territoriale française sous influence européenne ? Resituer la dynamique du système français d'administration territoriale », *L'information géographique*, vol. 66, n° 2, p. 133-161.

GIRAUT, F., 2005, *Fabriquer des territoires. Utopies, modèles et projets*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Paris I.

GIRAUT, F., 2016, « Nouveaux noms de régions françaises et marketing territorial, ou quand le grand, le haut et le nouveau ratent ce que l'Occitan réussit », *NEOTOPONYMIE/NEOTOPONYMY*, En ligne : https://neotopo.hypotheses.org/625

GIRAUT, F., 2020, « Pour une théorie de la nomination des communes nouvelles françaises : des localités aux territoires », *Néotoponymie/Neotoponymy*, En ligne : https://neotopo.hypotheses.org/2526

GIRAUT, F., GUYOT, S., HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M., 2008, « Enjeux de mots: les changements toponymiques sud-africains », *Espace Geographique*, vol. 2008, n° 2, p. 131.

GIRAUT, F., HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M., 2016, « Place Naming as Dispositif: Toward a Theoretical Framework », *Geopolitics*, vol. 21, n° 1, p. 1-21.

GIRAUT, F., HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. (Éd.), 2021, *Nommer le Monde : la dénomination des lieux*, Londres.

GIRAUT, F., LAJARGE, R., 1996, « Les "pays-tests", quelles configurations pour quels projets ? », *Montagnes Méditerranéennes*, vol. 3, p. 19-27.

GUERRIN, C., 1998a, « Étude socio-toponymique des changements intervenus dans la nomenclature officielle des communes françaises entre 1943 et 1993 », *Actes des colloques de la Société française d'onomastique*, vol. 8, n° 1, p. 133-140.

GUERRIN, C., 1998b, *Etude socio-toponymique de la variation dans les noms de communes françaises entre 1943 et 1996*, Rouen.

GUERRIN, C., 2000, « Les compléments toponymiques dans les noms de communes de Seine-Maritime », *Nouvelle revue d'onomastique*, vol. 35, n° 1, p. 307-322.

GUICHARD, O., 1976, *Vivre ensemble: rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, Paris, France, la Documentation française.

GUO, J., ZHANG, Z., 2019, « Does renaming promote economic development? New evidence from a city-renaming reform experiment in China », *China Economic Review*, vol. 57, p. 101344.

JI, X., 2017, « City-renaming and its effects in China », *GeoJournal*, p. 1-17.

KADA, N., 2017, « Les "communes nouvelles", vous avez dit nouvelles ?, Are "new municipalities" really new? », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 267-276.

KARLANDER, D., 2017, « Roads to regimentation: Place, authenticity and the metapragmatics of naming », *Language & Communication*, vol. 53, p. 11-24.

LAJARGE, R., 2002, « Territoires au pluriel : projets et acteurs en recompositions », *L'information géographique*, vol. 66, n° 2, p. 113-132.

LANDEL, P.-A., SENIL, N., 2008, « Les nouveaux territoires et leurs noms entre projet et compétitivité : le cas des "pôles d'excellence rurale" », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, En ligne : http://espacepolitique.revues.org/270

LARVOR, R., 2017, « Toponymie bretonne. "Un trésor en danger..." », *Le Télégramme*, En ligne : http://www.letelegramme.fr/bretagne/toponymie-bretonne-un-tresor-en-danger-12-09-2017-11659329.php

LENFANT, T., 2018, *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*, Thèse de doctorat (droit public), Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

LÉONARD, C., 2010, « D'une hagionymie abondante à une hiéronymie supplétive. Usage d'une stratégie toponymique chez les Franco-Canadiens de la Saskatchewan », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 54, n° 151, p. 25-40.

LIGHT, D., YOUNG, C., 2015, « Toponymy as Commodity: Exploring the Economic Dimensions of Urban Place Names », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, n° 3, p. 435-450.

LU, S., WU, Y., XIE, X., 2018, « Benefit of historical reputation: evidence from the city renaming reforms in China », *China Economic Quarterly*, vol. 17(3), p. 1055-1078.

MEDWAY, D., WARNABY, G., 2014, « What's in a Name? Place Branding and Toponymic Commodification », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 46, n° 1, p. 153-167.

MELIGRANA, J. (Éd.), 2004, *Redrawing local government boundaries: an international study of politics, procedures and decisions*, Vancouver, Canada, UBC Press.

OFFNER, J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, vol. Vol. 56, n° 1, p. 27-47.

OZOUF-MARIGNIER, M.-V., 1988, *La formation des départements: la représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Paris, France, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, impr. 1988.

PASQUIER, R., 2017, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 239-252.

ROBINSON, J., 2006, *Ordinary cities: between modernity and development*, Londres, Routledge.

ROSE-REDWOOD, R., ALDERMAN, D., AZARYAHU, M., 2010, « Geographies of Toponymic Inscription: New Directions in Critical Place-Name Studies », *Progress in Human Geography - PROG HUM GEOGR*, vol. 34, p. 453-470.

ROSE-REDWOOD, R., ALDERMAN, D., AZARYAHU, M. (Éd.), 2017, *The Political Life of Urban Streetscapes: Naming, Politics, and Place*, London, Routledge.

RUSU, M., 2021, « The toponymy of sporting venues: A multinomial logistic regression analysis of football stadium names », *International Review for the Sociology of Sport*.

TELLIER, T., 2017, « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 253-266.

VANIER, M., 2008, *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité*, Paris, France, Economica : Anthropos.

VERPEAUX, M., PECHEUL, A., 2016, *Les communes nouvelles*, Paris, LexisNexis.

VILLE, F., 2017, *Communes nouvelles: atouts et dangers*, Nantes, France, Frédéric Ville - Salientes Editions.

VUOLTEENAHO, J., BERG, L. D., 2009, « Towards critical toponymies », *Critical toponymies: The contested politics of place naming*, p. 1-18.

WRIGHT, J. K., 1929, « The Study of Place Names Recent Work and Some Possibilities », *Geographical Review*, vol. 19, n° 1, p. 140-144.

ZIMMERBAUER, K., PAASI, A., 2013, « When old and new regionalism collide. Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations », *Journal of Rural Studies*, vol. 30, n° Supplement C, p. 31-40

NOTES

1. La rédaction de cet article a été finalisée en octobre 2021. Les données ou évolutions postérieures ne sont donc pas prises en compte. Une version des statistiques intégrant les données au 1er janvier 2022 sera proposée ultérieurement, via les liens de dépôts de données indiqués plus bas. Nous profitons de cette note pour remercier les différents relecteurs et membres de l'équipe d'édition pour leurs avis, conseils et accompagnements dans la publication de cet article.

2. Nous désignons ainsi les communes ayant participé à la fusion, c'est-à-dire les communes historiques (certains préfèrent utiliser cette appellation) ; le terme officiel de « commune nouvelle » désigne la nouvelle entité, après la fusion.

3. Ce courant s'appuie principalement sur des études anglophones interdisciplinaires, d'où l'appellation fréquente de *place naming studies*.

4. Voir les travaux des années 2000 de Azaryahu, Palonen, Light, Young, Rusu...

5. Les travaux de S. Edelblutte (2000) sur les fusions de communes et leurs périmètres depuis le XIXe siècle ne mentionnent les changements de noms que de manière anecdotique pour le rural et pour déplorer leur caractère souvent superficiel et peu ancré.

6. Ainsi, E. Delattre (2007) considère que 71,3 % des changements ont constitué un allongement du nom des communes entre 1943 et 2006 alors que C. Guerrin ne liste que 47,3 % d'ajouts sur la période similaire 1943-1993 (1998a).

7. Dépôt des données et du script : https://nakala.fr/10.34847/nkl.ef6b33ct ; une version davantage lisible du html est disponible ici : https://gbideau.github.io/CN_Fr_Neotopo/. Ce code permet de répéter les tests statistiques effectués ici mais est également potentiellement réutilisable sur un autre corpus. Le détail de la mise en forme des données (base DAC, Données

Agrégées des Communes) est en cours de publication sous la forme d'un data paper dans la revue *Cybergéo*.

8. Hypercourt est un mot-valise créé avec, disons-le, originalité, pour la fusion d'Hyencourt-le-Grand, Pertrain et Omiécourt au 1er janvier 2017. Pour un florilège des créations plus ou moins heureuses de noms de communes nouvelles, on renvoie vers l'ouvrage foisonnant de R. Brunet déjà cité (2021).

9. Val d'Anast (Ille-et-Vilaine), Terres-de-Caux (Seine-Maritime) ou Essarts en Bocage (Vendée) sont des communes ayant fait le choix d'une participation de la population pour l'élaboration du nom.

10. Cf. la page internet de la commune annonçant la consultation ; y est clairement précisé que « Bien évidemment, les élus, seuls décisionnaires en la matière, ont travaillé sur le sujet et ont finalement retenu 3 noms : L'Aiguillon-la-Presqu'île ; Cap-d'Arçay ; Les Pointes-sur-Mer. » (source : https://www.laiguillonsurmer.fr/nom-de-la-commune-nouvelle-donnez-nous-votre-avis).

11. Source : https://www.insee.fr/fr/information/2549968

12. Pour être tout à fait complets, il faut préciser que cette catégorisation n'a pas permis de répondre pleinement à tous les cas particuliers. Une colonne « NT imparfaite » a permis de marquer que la typologie de la néotoponymie ne correspondait pas bien : si il y avait correspondance avec plusieurs types ou si le type choisi n'était pas parfaitement respecté. Exemples : Saint-Pardoux-le-Lac où il s'agit de la confirmation de la commune de Saint-Pardoux qui n'est pas chef-lieu (donc type 12) mais avec l'adjonction d'un nouveau terme (on aurait ainsi pu la noter 11) ou Solaure en Diois qui est très majoritairement un cas d'innovation (donc notée 3) mais qui reprend une partie du nom de la commune chef-lieu (Aix-en-Diois, donc un cas de confirmation). En tout, 28 néotoponymes ont été difficilement classables, soit moins de 3,6 % du total.

13. Résultat du test de Chi² : X-squared = 379.42, df = 56, p-value < 2.2e-16.

14. Les communes qui fusionnaient sous le régime de la loi Marcellin pouvaient devenir communes associées et garder alors quelques prérogatives (maire délégué, annexe de mairie), proches de celles du statut de commune déléguée au sein des communes nouvelles. La loi dite Sido, « Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle » a été ici utilisée pour que les anciennes communes associées ne disparaissent pas.

15. Résultat du test de Chi² : X-squared = 181.9, df = 32, p-value < 2.2e-16.

16. Grand pôle : 10 000 emplois ou plus ; moyen pôle : 5 000 à moins de 10 000 emplois ; petit pôle : 1 500 à moins de 5 000 emplois.

17. 392 communes nouvelles sont concernées par une innovation dans la toponymie (à savoir un élément ne se retrouvant dans aucun des noms des communes fusionnantes). La somme des types recensés dans le tableau (569) est plus importante car une même innovation (ou chaque partie d'une innovation composite) a pu être classée, en même temps, dans deux types différents.

18. Ce tableau se lit de la manière suivante : le motif « Saint » se retrouve dans le nom de 4 350 communes non fusionnantes (12,91 % de ces dernières). Si on prend les communes fusionnantes avant la fusion, 414 (16,48 % de l'ensemble) l'avaient dans leur nom. Après la fusion, le motif se retrouve dans 194 communes fusionnantes (7,72 % de ce groupe) s'étant regroupées en 74 communes nouvelles (9,54 % de cet ensemble). D'autre part, dans 3 cas (0,77 % des communes nouvelles), ce motif est une innovation (ne se trouvait dans le nom d'aucune des communes fusionnantes concernées). Enfin, à l'échelle des communes fusionnantes, seules 87 avaient déjà ce motif dans leur nom et l'ont conservé ; pour 107 autres communes, il s'agit d'une nouveauté, tandis que 327 l'ont perdu. Le script adjoint à l'article permet de tester aisément n'importe quel autre motif.

RÉSUMÉS

Cet article étudie les noms des communes nouvelles françaises, soit 778 nouvelles entités créées par la fusion de 2 517 communes historiques entre 2012 et le 1er janvier 2021. Sont utilisées les données de la statistique publique pour créer une typologie exploratoire, d'abord élaborée à partir des régularités de construction (confirmation, juxtaposition ou innovation dénominatives entre autres). La réalisation de cette typologie est détaillée et les principaux résultats analysés. L'ensemble (données, typologie et code du script) est mis à disposition dans le cadre d'une recherche ouverte et reproductible. L'analyse du sens des termes utilisés dans les néotoponymes fait l'objet d'une seconde typologie grâce à la consultation de la presse régionale.
Cette contribution répond à trois questions de recherche. Alors que la littérature scientifique sur la toponymie s'est particulièrement développée ces dernières décennies, il s'agit d'interroger l'adéquation de ses grandes orientations à l'objet des communes nouvelles. Tout d'abord, comment les acteurs se sont-ils saisis de cette nécessité de création néotoponymique ? Nous montrons le poids déterminant des élus, avec une consultation plus ou moins importante de la population et très rarement des professionnels de la communication. Ensuite, nous observons comment la néotoponymie révèle les rapports de force entre collectifs territorialisés. En effet, les types de dénominations ne sont pas répartis de la même manière selon le nombre de communes participant à la fusion (pour les fusions de deux communes, la juxtaposition est préférée, la confirmation d'un nom unique de commune ou l'innovation emportant davantage l'adhésion pour des groupes plus importants), selon la domination d'une commune centre ou encore le profil des communes par rapport au zonage urbain (les centres urbains vont par exemple davantage choisir la confirmation ou une juxtaposition, les périphéries urbaines préférant l'innovation). Enfin, il s'agit de montrer que là où la référence à la ville-centre ne l'emporte pas, la néotoponymie est alors dominée par deux tendances. D'une part, elle est outil patrimonial et/ou de marketing territorial avec l'utilisation de termes à forts potentiels de promotion et une situation affirmée dans un arrière-pays qui accroît les ressources territoriales mobilisables. D'autre part, on observe fréquemment une forme de banalisation et d'uniformisation des toponymes autour de noms communs, notamment orographiques ou hydrographiques.

This paper aims at geographically analyze the names of the 778 new municipalities ("*communes nouvelles*"), created in France between 2012 and January 1, 2021. Public statistics data are used to elaborate an exploratory typology of the 2,517 historical municipalities that have merged into new local bodies of governements, discussing recurring schemes of construction in a first typology (consolidation, juxtaposition, innovation). A second typology explores the meaning of terms used in neotoponymy with assistance of regional press records. All data sets and reproducible code are made available according to reproducible research principles.
This contribution is threefold. First, elaborating on a growing scientific literature on toponymy, we examine the relevance of such an analysis on *communes nouvelles*'s toponymy. We examine how actors dealt with the need to create a new toponymy? We show that elected officials had a stronger influence, than inhabitants or marketing experts. We then focus on how neotoponymy has revealed the balance of powers between territorialized groups. The different categories of neotoponymy used are not distributed evenly between mergers (two communes will prefer juxtaposition; confirmation of a central municipality is preferred for larger mergers). Results vary highly between urban centers and urban peripheries. Finally, we analyze how visibility and heritage toponymy, *vs* a more trivial and standardized use of topographic features are used for territorial marketing.

INDEX

Keywords : new municipality, neotoponymy, typology, territorial marketing, toponymy, France
Mots-clés : commune nouvelle, néotoponymie, typologie, marketing territorial, toponymie, France

AUTEURS

GABRIEL BIDEAU

Doctorant
Université de Paris – UMR 8504 Géographie-cités
gabriel.bideau@gmail.com

FRÉDÉRIC GIRAUT

Professeur
Département de Géographie et Environnement – Université de Genève
frederic.Giraut@unige.ch

Chapitre VII
Les communes nouvelles : une rationalisation budgétaire ?

Les enjeux budgétaires et fiscaux sont au cœur des discours et argumentations concernant les communes nouvelles : question des économies, des avantages fiscaux, des espoirs de dégager des marges de manœuvre, des interrogations sur la pérennité des dotations. Ce Chapitre VII est l'occasion de faire le point sur ces enjeux. Il s'agit d'un article à paraître dans la *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* (*RERU*) (Bideau, 2024b).

Référence : Bideau Gabriel, à paraître, « Les communes nouvelles et leurs budgets. Au-delà de la recherche des économies d'échelle », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2024, n°1, p. 5-35.[27]

27 La bibliographie de cet article se trouve p. 232 ; les notes p. 234.

Les communes nouvelles et leurs budgets. Au-delà de la recherche des économies d'échelle

Municipal mergers and their budgets, beyond scale economies

Gabriel BIDEAU

Université Paris Cité, UMR Géographie-Cités 8504 CNRS, Paris
Lycée Benjamin-Franklin, Orléans
gabriel.bideau@gmail.com
ORCID : 0000-0003-1488-7979

Mots-clés : budgets, communes, économies d'échelle, fusions.

Keywords : budgets, mergers, economies of scale, municipalities.

Classification JEL : H72, P32

Résumé

Cet article propose une démarche de compilation et d'analyse des données pour étudier les communes nouvelles. En se demandant d'une part si les communes qui fusionnent sont semblables aux autres sur le plan de la structure de leurs dépenses et recettes et d'autre part quelles évolutions peuvent être observées (dotations, dépenses) suite aux fusions. À l'aide d'une base de données – mise à disposition dans une logique de science ouverte – réalisée à partir de données publiques, mais structurée pour intégrer la question des communes nouvelles, il montre que le groupe des communes fusionnantes se différencie légèrement des autres communes françaises sur certaines variables budgétaires, sans que les communes concernées aient un profil qui serait spécifique. Les résultats montrent que le passage en commune nouvelle ne permet pas d'observer de systématiques « économies d'échelle », voire conduit plutôt à une augmentation de certaines dépenses, parallèlement à un accroissement des dotations de l'État.

Abstract

Since 2012, some 2,500 French communes have grouped together to form just under 800 "communes nouvelles" (new communes). This status enables several communes (known as "fusionnantes" or "historiques") to combine and form a single administrative entity. The budgetary issue is often raised by the elected representatives behind these mergers. This article develops an approach for compiling and analyzing data to study new commune budgets. Firstly, it asks whether communes that merge are similar to others in terms of the structure of their expenditure and revenue, and secondly, what changes can be observed (endowments, expenditure) following mergers. The aim is to question presuppositions, such as the idea that new communes have a particular profile or that they enable economies of scale. Using an original database, presented in the article and made available in a spirit of open science, we arrive at several results. Firstly, the merging communes do not have an entirely specific profile, and the group of new communes differs little from the group of all French communes. However, certain budgetary variables (rather high endowments and rather low staff expenses) seem to characterize the communes taking part in these mergers. On the other hand, although this is a widely-held and promoted idea, the transition to a new commune backed by national policies does not allow us to observe "economies of scale" across all budgets. The budgetary approach does not allow us to observe the reality of municipal services, but the budget lines, on a like-for-like basis, do not show any savings overall. In fact, there has been an increase in certain expenses, in parallel with a rise in government grants.

Points clés

– Les communes fusionnantes se différencient globalement peu des autres communes françaises, hormis sur quelques postes comme la DGF.
– Les communes nouvelles sont, en 2022, globalement mieux dotées par l'État que les mêmes périmètres en 2011, au-delà des incitations prévues.
– Les communes nouvelles sont, en 2022, globalement mieux dotées par l'État que les autres communes inchangées.
– Le passage en commune nouvelle ne permet pas d'observer des « économies d'échelle » mais plutôt une augmentation de certaines dépenses.

- 1 -
Introduction

Depuis 2012, environ 2 500 communes françaises se sont regroupées en un peu moins de 800 communes nouvelles (CN)[1]. Dans un contexte d'austérité budgétaire, un des objectifs affichés est de réaliser des « économies d'échelle ». La littérature a pourtant des conclusions contrastées concernant l'existence de telles économies dans le cas de fusions et regroupements à l'échelle communale (Tavares, 2018). Certains pointent des économies réelles (par ex. Reingewertz, 2012) mais d'autres considèrent que la coopération municipale n'a pas d'impact sur les dépenses communales (Frère, Leprince, Paty, 2014, p. 18).

Or, des données financières concernant l'ensemble des communes françaises sont disponibles et « Les disciplines travaillant sur l'action publique sont concernées par l'ouverture des données financières qui peut servir à tester des théories » (Leroy, 2022, p. 12). Il est ainsi possible de contribuer aux débats concernant les politiques de reconfigurations territoriales et à l'évaluation de ces dernières.

L'objectif de l'article est de montrer le rôle des variables budgétaires dans les dynamiques de création des CN ainsi que l'impact de ces fusions sur les finances publiques. Car ce mouvement, minoritaire sur l'ensemble des communes françaises, n'en représente pas moins un mouvement de fond conduisant à une transformation notable de la gouvernance des territoires concernés (Bideau, 2019, 2020). Nous faisons l'hypothèse que les fusions communales sont déterminées en partie par des objectifs d'optimisation budgétaire.

L'originalité de cette contribution réside dans l'utilisation de données décrivant l'ensemble des CN entre 2011 et 2022 et d'un traitement à différents niveaux (échelle nationale, en différenciant par strate démographique, en observant les entités composant une même CN, *etc.*). La diversité des CN et la complexité des enjeux budgétaires font que les éléments présentés ici ne visent pas à caractériser chaque commune mais bien à pointer des tendances[2].

Partant du mille-feuille territorial, la deuxième section de cette contribution aborde d'une part l'évolution de la trame communale permettant de contextualiser la création des CN. D'autre part, il s'agit de présenter les apports de la littérature concernant les liens entre fusions et dépenses publiques.

La troisième section détaille les ressources utilisées pour constituer la base de données permettant d'étudier les CN et les méthodes mises en œuvre.

La quatrième section développe les résultats. Ceux-ci montrent que les communes fusionnantes (CF) se différencient des autres communes françaises sur certaines variables budgétaires, sans avoir un profil tout à fait spécifique. Le passage en CN ne permet pas d'observer des « économies d'échelle » et nous assistons plutôt à une augmentation de certaines dépenses, parallèlement à un accroissement des dotations de l'État.

Enfin, la discussion des résultats permet de formuler quelques constats et recommandations à destination des acteurs impliqués dans la création des CN.

- 2 -
Contexte et revue de littérature

Le maillage territorial français, parfois qualifié de « mille-feuille », fait l'objet de nombreuses études et critiques, visant en particulier l'échelle communale. Celle-ci est présentée comme le territoire d'identification d'une partie des citoyens mais également comme un résidu suranné de la trame paroissiale d'Ancien Régime, peu réformée depuis et aujourd'hui inadaptée à l'administration territoriale du fait du trop grand nombre d'entités, ce qui est pourtant contestable (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013 ; Bideau, Verdier, à paraître). Cette maille reste perçue comme une spécificité par rapport aux autres pays européens. Certes, les communes françaises représentent « un peu moins d'un tiers du total (30,1 %), mais avec seulement 13 % de la population et un peu moins de la superficie » ; cependant, « il est difficile de trouver un véritable dénominateur commun [entre pays européens] permettant de faire passer la France pour une exception par rapport à une norme qui en fait n'existe pas réellement » (Grison, 2016).

Cette considération que les communes françaises sont trop nombreuses a conduit l'État à mener des politiques de regroupement, comme dans les années 1970 avec les fusions dites « Marcellin » (Lenfant, 2018 ; Tellier, 2017). Dans les années 2010, dans un contexte de transformation de l'organisation territoriale française[3], plusieurs parlementaires et élus locaux ont voulu faciliter les fusions de communes. Pour cela, le statut de « commune nouvelle », est créé par la loi du 16 décembre 2010 (« Loi de réforme des collectivités territoriales », articles 21 à 25). Ce statut a été modifié ensuite en 2015 et en 2019.

Le statut de CN permet à plusieurs communes, appelées communes fusionnantes (CF) ou « historiques », de se regrouper pour ne former qu'une seule entité administrative (une seule personnalité juridique et budgétaire). Des « communes déléguées » peuvent être maintenues à l'intérieur de la CN mais ces dernières n'ont qu'un rôle assez limité pour ne pas dire symbolique (conseil de la commune déléguée uniquement consultatif et maire délégué aux pouvoirs très restreints). L'élément qui réifie le plus la commune déléguée est la possibilité de mentionner son nom dans les actes d'état civil.

Les regroupements ainsi réalisés sont pertinents à étudier, autant pour le processus qu'ils signifient (modalités de la prise de décision, éventuelles résistances, mise en commun, *etc.*) que pour le nouvel objet qu'ils créent (organisation spécifique, périmètre étendu, ressources et charges accrues, *etc.*). Or, le champ de la structure budgétaire des CN, dans une approche géographique de la fiscalité, est peu exploré. Les CN sont parfois exclues des études portant sur les budgets communaux, du fait de la complexité de manipuler les données sur des périmètres modifiés (Büsch,

2018 ; Leforestier, Niel, 2021) ou du caractère récent de ces fusions, qui ne sont pas prises en compte dans les données consolidées utilisées (par exemple Breuillé, Duran-Vigneron, Samson, 2018). À plusieurs reprises, des études générales évoquent le cas des CN mais de manière succincte et sans forcément donner d'éléments de comparaison permettant de mesurer leur éventuelle spécificité (AMF, Banque des territoires, La Banque Postale Collectivités locales, 2022).

Lorsqu'elles sont étudiées, deux éléments sont particulièrement discutés concernant les CN : le rôle des incitations fiscales et l'impact de la fusion sur les dépenses publiques. Des incitations fiscales ont effectivement été mises en place à partir de 2013 (article 133 dans la loi de finances pour 2014) pour tenter d'accélérer un mouvement d'abord timide (Bideau, 2019, 2020). Celles-ci sont présentées en annexe. Il y a bien une corrélation chronologique entre la montée en puissance du phénomène des CN et les incitations fiscales (Bideau, 2019). Cependant, cela ne permet pas de conclure à une causalité ; certains affirment d'ailleurs que « L'objectif de création des CN n'a pas été, à rebours d'autres constructions, de maximiser les dotations de l'État. » (Aubelle, 2022, p. 8).

D'autre part, les CN sont fréquemment présentées comme étant un moyen nécessaire et pertinent (voire le seul moyen et le plus pertinent) pour améliorer l'efficacité des services publics et/ou réduire les dépenses des collectivités. Cette idée d'« économies d'échelle » (regrouper pour gagner en efficacité) se retrouve chez de nombreux acteurs. Ainsi, sous la plume de l'IGA (Inspection Générale de l'Administration) : « la loi RCT [Réforme des Collectivités Territoriales, ayant créé le statut de CN] poursuit principalement comme objectif la réduction du mille-feuille territorial et son résultat escompté, des économies de gestion » (Acar, Reix, Giudici, 2022, p. 17). Nous retrouvons cette idée chez les associations d'élus comme l'AMF (Association des Maires de France) qui affirme : « La commune nouvelle peut être une voie pour les communes qui souhaitent unir leurs forces, aller au bout des logiques de mutualisation afin de réaliser des économies d'échelle »[4]. La Cour des comptes est même plus affirmative : « La dispersion importante des plus petites [communes] constitue en effet toujours un frein à cette intégration et à la mise en place d'une gouvernance efficace. [...] La création de communes nouvelles par fusion de deux ou plusieurs petites communes constitue dans cette perspective une priorité immédiate » (Cour des comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, 2023, p. 115). On note, récemment, une remise en cause de cette question des économies d'échelle dans certains rapports politiques avec l'idée que « La création d'une commune nouvelle ne conduit pas, mécaniquement, à une réduction des dépenses de fonctionnement. » (Ravignon, Blaison, Sperry, 2024, p. 46). Cette recherche d'économie est à comprendre dans un contexte d'austérité et de baisse des dotations. Des acteurs comme l'État ou la Cour des Comptes formulent fréquemment des injonctions d'économies aux communes ; le point le plus prégnant est sans doute le gel voire la baisse de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) entre 2011 et 2023.

La littérature n'observe, de fait, pas systématiquement de diminution des dépenses publiques lors du développement de la coopération intercommunale, qu'il s'agisse

du cas français (Leprince, Guengant, 2002) ou aux Pays-Bas (Allers, Geertsema, 2016 ; Allers, de Greef, 2018). Sur des services publics précis, comme la gestion des déchets en République tchèque, les coûts pouvaient être réduits par des instances intercommunales, mais avec des situations variables en fonction de la taille des entités (Soukopová, Vaceková, 2018). Les conséquences des coopérations en termes d'économies et d'accès aux services publics sont visiblement dépendantes du contexte urbain ou rural (Tricaud, 2023). À une autre échelle, les fusions régionales en France n'ont pas permis non plus de mettre en œuvre de réelles économies (Brennetot, Ruffray, 2014 ; Doré, 2021 ; Madjou Fotsing, 2021). Les coûts ont au contraire plutôt augmenté, du fait d'un alignement des régimes indemnitaires des personnels « par le haut », de l'augmentation des indemnités des élus, des coûts supplémentaires pour les assemblées plénières, de l'augmentation des distances aux centres de décision, *etc*. Dans ces cas, nous arrivons à une forme de fragmentation verticale, d'empilement, qui serait négative en termes d'efficacité (Goodman, 2019).

Concernant le lien entre fusion à l'échelle municipale et économies d'échelle, les apports de la littérature sont contrastés. Parfois, des économies sont mises en évidence, comme en Israël (Reingewertz, 2012) ou au Danemark (Hansen, Houlberg, Pedersen, 2014). En Allemagne, les études pointent des fusions plus efficaces lorsqu'elles sont obligatoires plutôt que volontaires (Blesse, Baskaran, 2016) et lorsqu'elles intègrent l'ensemble d'une région urbaine (Blume, Blume, 2007). Dans d'autres cas, aucun effet notable n'est noté, par exemple concernant les fusions en Suisse entre 1998 et 2009 (Steiner, Kaiser, 2017) ou les fusions danoises si nous contrôlons la question des économies par le profil initial des CF (Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew, Treisman, 2016). Certains observent même un accroissement de certaines dépenses, comme en Finlande entre 1970 et 1981, où des économies ont été réalisées dans le domaine de l'administration générale, mais bien inférieures aux augmentations des autres catégories (Moisio, Uusitalo, 2013). Tavares, dans une revue de littérature (2018) pointe globalement des économies inégales et limitées, en lien avec une stabilisation voire un accroissement des services rendus. Ces éléments montrent l'intérêt d'une analyse des nouvelles situations de fusions.

Poser la question des potentielles économies réalisées lorsque les entités territoriales sont plus grandes implique de prendre en compte ce qu'on appelle « l'effet zoo » (Oates, 1988). D'après celui-ci, des circonscriptions plus peuplées sont amenées à proposer des services plus larges[5]. La comparaison des dépenses et des recettes laisse potentiellement inobservée la question de la réalité des services rendus, alors que justement ces derniers peuvent s'accroître lors de fusions. Se concentrer uniquement sur les budgets ne doit pas faire oublier que ceux-ci ne sont qu'une mesure indirecte des services proposés aux habitants et que, dans un contexte d'augmentation de la taille des collectivités, ces services peuvent également s'accroître. Cet « effet zoo » a été mis en valeur dans le cas des intercommunalités françaises où « la variété des services offerts est proportionnelle à la taille de population du groupement » (Frère, Hammadou, Paty, 2011). Cela se voit aussi en Suisse avec une professionnalisation des personnels et une amélioration de la qualité des services (Steiner, Kaiser, 2017). Ainsi, l'observation des budgets des collectivités, si pertinente qu'elle soit (Leroy, 2022), doit être réalisée en ayant à l'esprit qu'elle ne permet pas d'avoir une vision

complète des conséquences que peut avoir la mise en commun des ressources (services ou équipements nouveaux voire augmentation des revenus des résidents Paty, Ubeda, 2019).

Dans le cas des CN françaises, l'étude de Leforestier et Niel (2020) s'est focalisée sur la question des économies. Elle a surtout pointé le fait que, entre 2015 et 2019, les ressources et les dépenses de 517 CN créées en 2016 et 2017 avaient globalement augmenté plus rapidement que celles des autres communes, y compris en comparant les communes par strates démographiques. L'étude proposée ici adopte une perspective plus large, d'abord par le pas de temps pris en considération (2011-2022) et le nombre de CN (787). D'autre part, il s'agit d'étudier des variables budgétaires plus nombreuses (pas uniquement le budget de fonctionnement) pour envisager leur poids explicatif dans le fait de créer une CN mais aussi leurs évolutions suite aux fusions.

Dans ce contexte d'affichage d'un objectif d'économies grâce à une rationalisation des périmètres des gouvernements locaux, les questions de recherche se déclinent ainsi :
– Une première question porte sur la structure budgétaire : Les dépenses et les recettes (dont les dotations) des CF diffèrent-elles des autres communes ? Les CF ont-elles un profil budgétaire particulier ?
– Une seconde série de questions concerne les conséquences de la fusion sur les budgets communaux. Observe-t-on une évolution des dépenses compatible avec les objectifs affichés de rationalisation ? Nous analysons pour cela les situations avant et après fusion du point de vue des dotations et des dépenses.

Ces hypothèses de travail sont à analyser en prenant en compte les budgets des CN, la taille de ces communes et les évolutions des communes françaises, y compris inchangées.

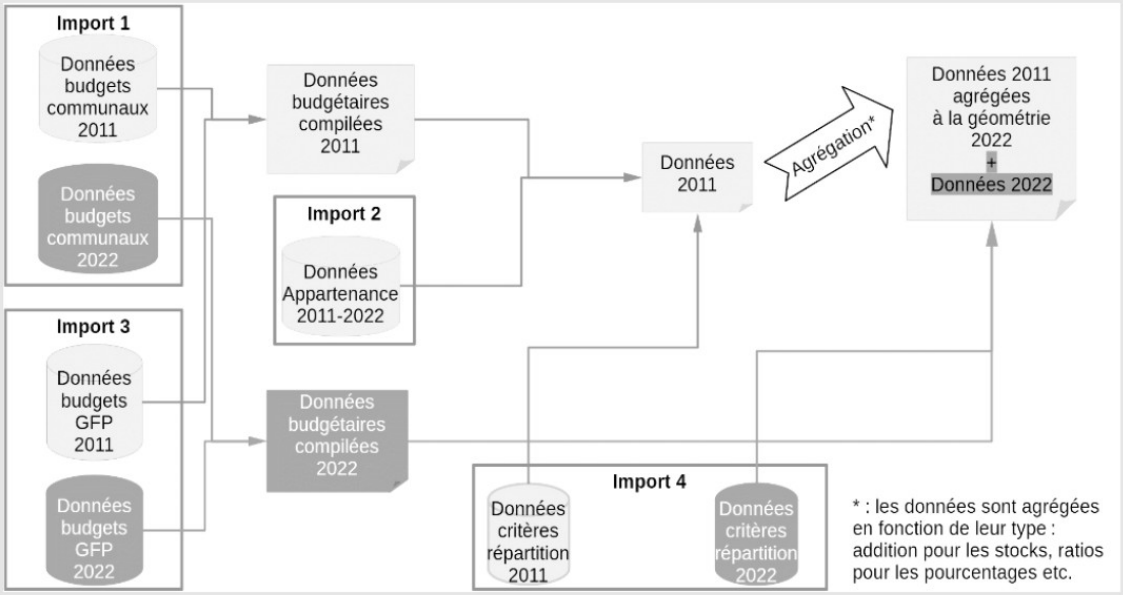
- 3 -
Matériel et méthodes : exploiter les données des finances du bloc communal

Nous mobilisons les données des budgets du bloc communal, pour l'ensemble des communes françaises. La constitution d'une base *ad hoc* a été nécessaire ; sa structure est synthétisée ci-dessous (Figure 1) et elle est mise à disposition dans une logique d'ouverture et de reproductibilité (*cf.* l'annexe Base de données, analyse et résultats complémentaires). Les données qui la constituent sont :
– Les budgets communaux mis à disposition par l'État (Ministère de l'économie), c'est-à-dire les comptes individuels des communes, réalisés à partir des comptes de gestion des budgets exécutés[6]. Pour observer l'évolution des budgets avant et après la fusion, nous prenons l'année 2011 comme point de départ, car aucune CN n'a

alors été créée. Nous prenons comme repère final les budgets 2022, les plus récents communiqués au moment où ces lignes sont écrites.
– La DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales) met également à disposition depuis 2016 les données concernant les critères de répartition de certaines dotations. Les données 2011 ne sont pas disponibles en ligne mais ont pu nous être communiquées.
– Les communes étant dans des situations très variables du point de vue de la structure intercommunale et des compétences partagées, nous faisons l'hypothèse que l'on doit prendre en considération le budget de l'ensemble du bloc communal et donc intégrer les données des Groupements à Fiscalité Propre (GFP). Celles-ci sont mises à disposition par les mêmes organismes que pour les données communales (Ministère de l'économie). L'intégration des postes budgétaires intercommunaux au sein des budgets communaux a été faite en fonction du nombre d'habitant : par exemple, les dépenses de fonctionnement de l'intercommunalité ont été ajoutées à celles de chaque commune membre de cette intercommunalité, au prorata de sa population. Des tests différents ont été réalisés à partir d'agrégation en fonction de la surface sans que les résultats des analyses en soient fondamentalement changés.

L'utilisation de ces données laisse des aspects inobservés, qui constituent des limites à cette étude. Comme éléments ressortant de la littérature, nous pouvons évoquer le niveau de service effectivement rendu aux habitants, mais aussi certains postes particuliers, non présents directement dans les catégories proposées par le ministère, comme les dépenses administratives, parfois pointées comme étant particulièrement sources d'économies (Blesse, Baskaran, 2016)[7].

Figure 1 – Structure de la base de données réalisée pour l'étude des budgets



Auteur : G. Bideau.

La modification des périmètres des communes du fait des fusions implique un processus d'agrégation des données, pour que la comparaison des budgets 2011 et 2022 se fasse à périmètre constant. Cela a fait l'objet d'une présentation détaillée dans le cadre d'un *data paper* (Bideau, Ysebaert, 2022b). Par exemple, la DGF d'une CN à la géométrie 2022 sera comparée à l'addition des DGF en 2011 de l'ensemble des CF y ayant participé.

Les communes françaises ayant fusionné sont peu nombreuses par rapport au nombre total de communes (7 % en 2011, 2,3 % en 2022). Or, « toutes les collectivités du bloc communal ne sont pas également pourvues de moyens pour agir » (Delpech, Navarre, 2020, p. 13), ce qui pose de potentiels problèmes de comparaison, en particulier car la taille des communes ou leur densité (et donc leur appartenance à un milieu rural ou urbain) peut avoir une influence sur les comparaisons effectuées. Il faut donc s'assurer que les CF ne soient pas sur-représentées dans certaines catégories. Dans notre cas, le risque d'avoir des résultats biaisés par un profil spécifique des CF est atténué par la variété des CF. Du point de vue des types de territoires (ruraux, périurbains, urbains) et des caractéristiques socio-économiques, elles s'écartent peu des autres communes françaises (Bideau, 2019). Il est, en revanche, nécessaire de contrôler davantage l'effet de taille. Pour cela, nous avons contrôlé les résultats par strates démographiques. Les CN étant presque absentes de certaines strates (celles au-delà de 20 000 habitants)[8], ces dernières ont été retirées de l'analyse.

Il faut également prendre garde au fait que certaines communes peuvent avoir, sur une année, une grande augmentation de quelques postes budgétaires, par exemple d'investissement. L'ampleur de la base, comportant 36 208 communes pour la partie 2011 (dont 2 536 CF) et 34 459 communes pour 2022 (dont 787 CN) permet de neutraliser, par le nombre, une partie des évolutions exceptionnelles que certaines communes auraient pu connaître.

Les méthodes mises en œuvre ici dépendent des hypothèses qu'elles interrogent.

L'analyse de la différence entre les CF et les autres communes s'appuie sur une comparaison de la distribution des agrégats financiers des budgets avant fusion (2011). Une régression logistique (logit) permettra de modéliser la probabilité de fusion en fonction de certaines caractéristiques budgétaires. L'objectif de ce modèle est de permettre, à l'aide d'un certain nombre de variables dites explicatives (ici les variables budgétaires), d'estimer la probabilité d'appartenance d'une commune au groupe des CF (appelée variable dépendante ou variable à expliquer). Le modèle de régression logistique est particulièrement pertinent car la variable dépendante, à expliquer, est binaire. Les variables sélectionnées pour cette régression logistique sont la DGF, les charges de personnel, les dépenses d'équipement ainsi que le poids de la dette, en les ramenant en pourcentage de la somme des dépenses de fonctionnement et d'équipement[9]. Elles ont été choisies d'une part car elles font partie des éléments mobilisés dans les discours et pratiques autour des CN : en tant qu'incitations fiscales et économies espérées ou parce que certains maires justifient la fusion au nom de difficultés rencontrées vis-à-vis de l'équipement et des marges

de manœuvre budgétaires. D'autre part, ces variables sont peu corrélées entre elles, ce qui est préférable pour éviter le problème de la multi-colinéarité.

Ensuite, pour étudier les conséquences budgétaires de la fusion, il s'agira tout d'abord de comparer la distribution des agrégats financiers entre le groupe des CN et le groupe des communes inchangées, à la fois pour la situation en 2022 mais aussi pour l'évolution entre 2011 et 2022. Pour caractériser ce qu'on appelle l'effet de traitement (ici, le passage ou non en CN), nous utiliserons la méthode dite des doubles différences (ou *difference-in-differences*), qui repose sur l'observation de la différence qu'induit ce changement, à la fois pour le groupe traité (les CN) et celui d'un groupe témoin (les communes inchangées). Cette méthode est considérée comme particulièrement utile pour évaluer des politiques publiques (Fougère, Jacquemet, 2023).

- 4 -
L'apport des variables budgétaires pour caractériser les communes nouvelles

Nous nous interrogeons ici sur la différence de structure budgétaire entre les CF et les autres : nous montrons ainsi que les variables budgétaires sont en partie pertinentes pour prédire la probabilité de fusion pour une commune et caractériser les spécificités des CF (4.1.). D'autre part, concernant les conséquences de la fusion, les CN créées reçoivent globalement davantage de dotations mais dépensent aussi davantage que les autres communes françaises (4.2.).

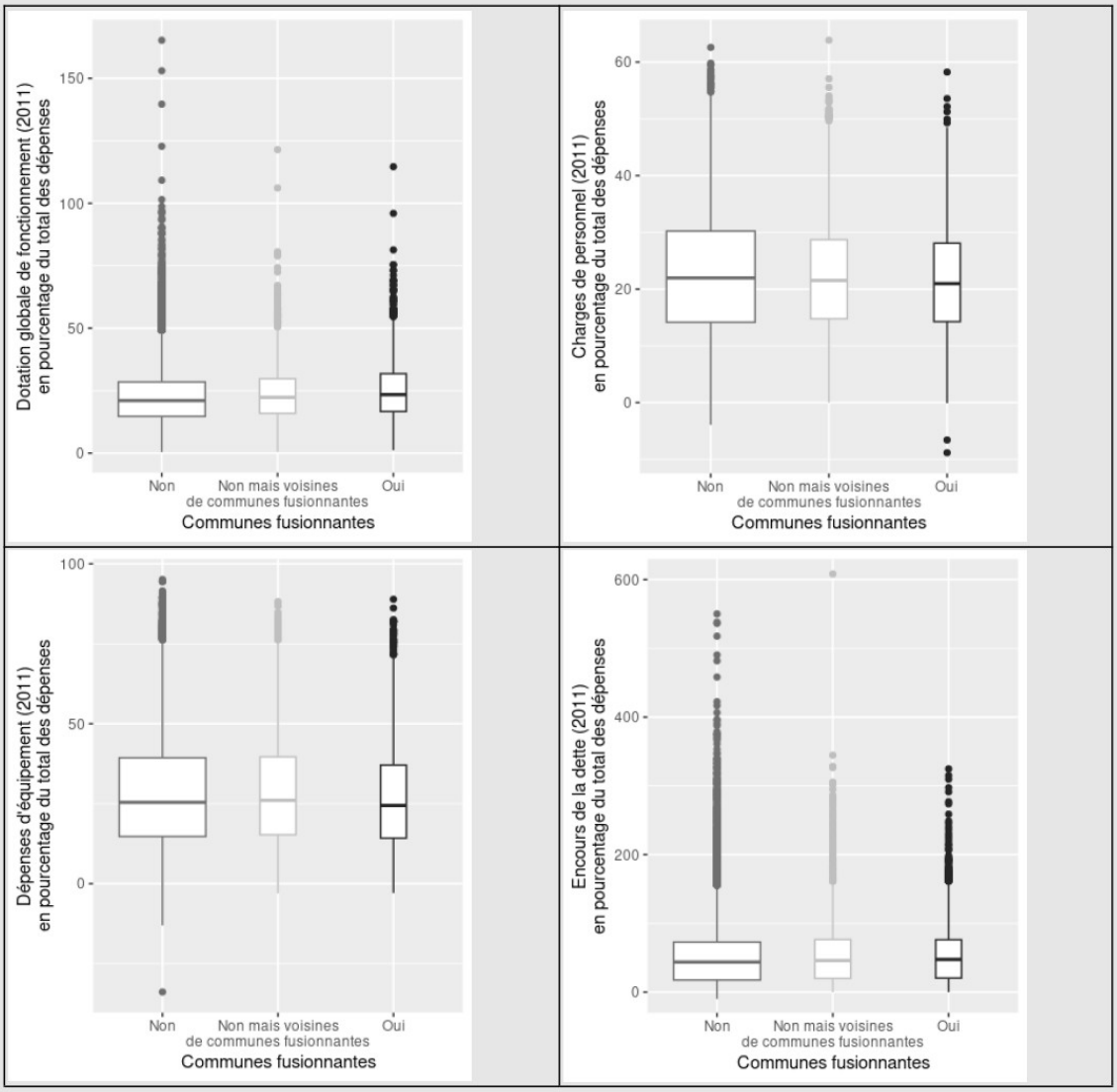
4.1. Des communes fusionnantes aux profils variés mais marqués par quelques tendances budgétaires

L'analyse des CN implique de ne pas se limiter à des visions réductrices qui laisseraient penser que seules de très petites communes, rurales, auraient tendance se regrouper. Il n'existe pas de profil spécifique des CF, qu'il s'agisse de leur taille démographique, de leur profil vis-à-vis des zonages urbains (comme le Zonage en Aires Urbaines[10]) ou de leur composition socio-spatiale (Bideau, 2019 ; Bideau, Ysebaert, 2022a) ; il est réducteur de voir les CN uniquement comme un « réflexe de survie [...] pour les petites communes rurales » (Frinault, 2017).

Dans le domaine budgétaire non plus, nous n'observons pas de différence de structure majeure : les variables budgétaires ne permettent pas de distinguer un groupe de CF fondamentalement différent des autres communes françaises. Pour les variables étudiées, nous avons cherché à représenter graphiquement la dispersion des communes en fonction de leur participation, ou non, à une fusion de commune (Figure 2[11]). Les résultats entre les différents groupes de communes sont souvent proches : dans le cas des dépenses de personnel, d'équipement et concernant la dette, le groupe des communes ayant participé à la création d'une CN n'est pas

fondamentalement différent de celui des autres communes françaises, et encore moins des communes inchangées mais voisines de CF (donc ayant des contextes *a priori* très similaires), *cf.* Tableau 4 en annexe pour les valeurs numériques. Pour le dire autrement, le groupe des CF n'est pas structurellement différent du groupe des communes n'ayant pas fusionné, en particulier celles étant dans une situation proche : on n'a pas d'opposition entre le groupe des CF et celui des communes n'ayant pas fusionné. Cela se retrouve dans une représentation univariée montrant des différences très faibles entre les CF ou non concernant, par exemple, les dépenses de personnel. En revanche, la différence, bien que faible, est souvent significative statistiquement ; elle pose la question de la pertinence de ces variables pour déterminer des orientations.

Figure 2 – Dispersion de différentes variables budgétaires (2011)



Sources : INSEE et DGCL (2011, 2022).

Au-delà d'une absence de différence structurelle, l'hypothèse que les fusions peuvent être favorisées par certains paramètres budgétaires est confirmée par un

modèle de régression logistique (logit, Tableau 1 et Figure 3). Ainsi, la probabilité d'une fusion, toutes choses étant égales par ailleurs quant aux autres variables contrôlées, est accrue lorsque le pourcentage de la DGF dans le budget est important. Cet élément s'explique par un effet d'aubaine budgétaire car de nombreuses CN ont été créées à un moment où une incitation fiscale existait mais était limitée dans le temps. Cette incitation fiscale, adossée à la DGF (non-baisse voire majoration, *cf.* Annexe), était d'autant plus forte que la DGF était importante. Ainsi, les communes pour lesquelles la DGF était une part plus importante du budget ont peut-être été davantage sensibles aux potentiels avantages et, partant de là, plus promptes à fusionner.

Inversement, l'importance des dépenses de personnels est négativement corrélée à la participation à une fusion. Nous pouvons supposer que les communes qui ont souhaité fusionner, avec la perspective de faire des économies, faisaient déjà partie de celles qui étaient attentives à ce poste budgétaire. Visiblement, la préoccupation pour des dépenses de personnel est quelque chose qui pré-existait à la fusion.

Dans une moindre mesure, les communes ayant fusionné ont tendance à avoir des dépenses d'équipement moins importantes et des dettes plus importantes, mais légèrement. La création d'une CN a souvent été présentée comme étant le moyen de retrouver une marge de manœuvre budgétaire et une capacité d'investissement pour réaliser ou entretenir des équipements nouveaux. Il est alors cohérent que ce soient des communes plutôt moins dotées que d'autres en termes d'équipement, car manquant de capacités à la réaliser, qui décident de s'engager dans ces fusions.

Les éléments présentés ici varient peu si nous intégrons dans la régression logistique la question de l'appartenance territoriale (par exemple à l'aide d'une variable départementale ou régionale, *cf.* annexe en ligne). La variation la plus sensible, si nous intégrons la variable départementale (l'appartenance des communes aux départements) est la baisse de l'Odds ratio et une augmentation de la p-value concernant la DGF (et donc une baisse de la significativité statistique). Dit autrement, une partie des spécificités des CF concernant l'importance de la DGF est liée à un effet régional, ce qui n'enlève pas le fait que les communes qui ont fusionné avaient généralement une DGF plus importante dans leur budget que les autres communes. Pour les autres variables, les variations sont presque insensibles.

4.2. Les CN en 2022 : quelles évolutions depuis 2011, par rapport aux autres communes ?

Nous nous interrogeons sur la situation, en 2022, des CN, par rapport aux autres communes mais aussi du point de vue de l'évolution depuis 2011.

4.2.1. Des communes globalement mieux dotées

Tout d'abord, et quelle que soit la strate démographique considérée, les CN restent globalement mieux dotées par habitant que les autres communes d'une strate démographique similaire (Figure 4). Les dotations moyennes des groupes des CN

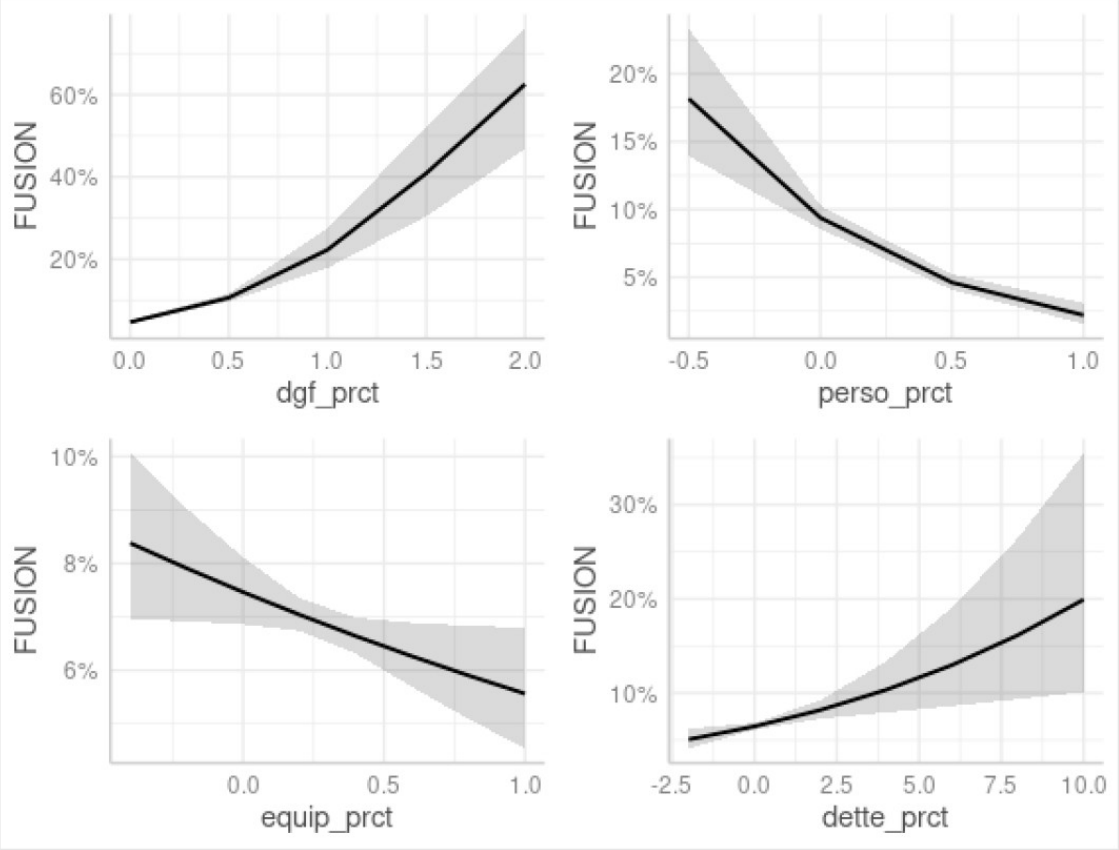
Tableau 1 – Régression logistique bâtie sur les données 2011 en lien avec l'appartenance ou non à une CN

Variables (en % des dépenses totales)	OR[1]	95 % – IC[1]	p-value
Dotation globale de fonctionnement	5,82	4,04 – 8,35	<0,001
Dépenses de personnel	0,22	0,14 – 0,34	<0,001
Dépenses d'équipement	0,73	0,55 – 0,98	0,034
Encours de la dette	1,14	1,04 – 1,23	0,003
[1] : OR = Odds Ratio[a], IC = Intervalle de confiance			

Sources : INSEE et DGCL (2011).

a. Un Odds Ratio (on parle aussi de rapport de cotes) supérieur à 1 (par exemple pour la DGF) signifie que la probabilité pour une commune de fusionner augmente lorsque la part de la DGF en pourcentage des dépenses totales augmente. Si l'Odds Ratio est inférieur à 1 (par exemple pour les dépenses de personnel), cela signifie que cette probabilité diminue.

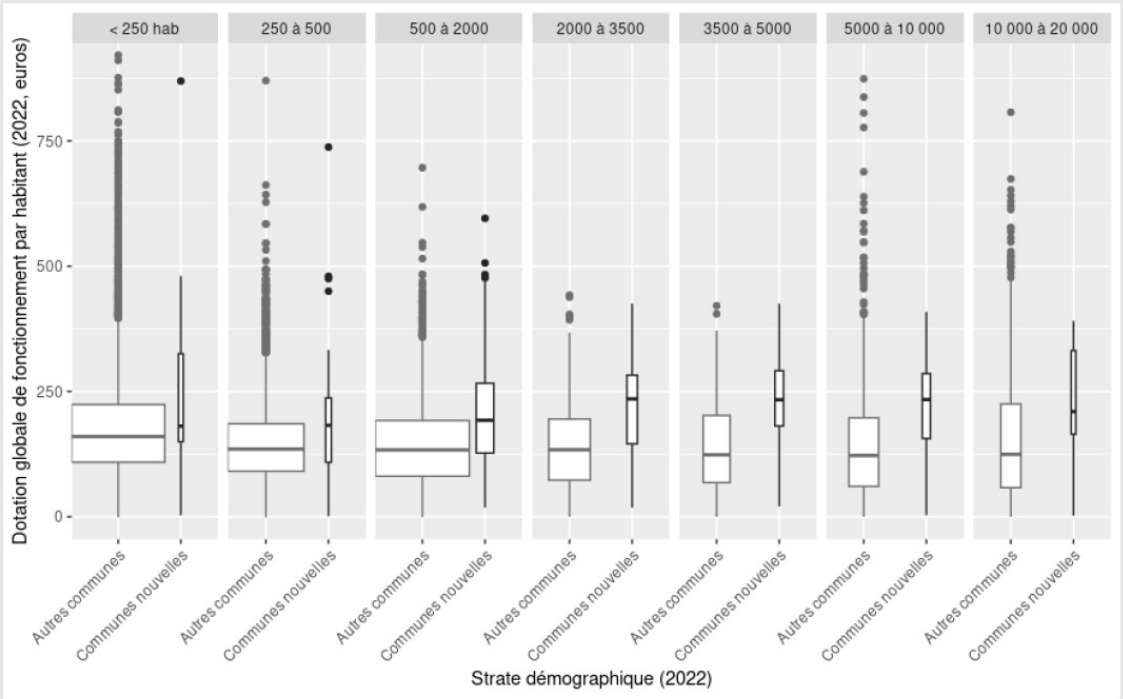
Figure 3 – Prédiction de la probabilité de fusion à l'aide d'un modèle de régression logistique bâti sur les données 2011[a]



a. NB : Les axes des abscisses sont à lire 1.0 = 100 %.

sont systématiquement plus élevées que celles des groupes des autres communes de strate identique[12], et avec une différence plus importante qu'en 2011 (Figure 10 en annexe). Cela s'explique en partie par les incitations fiscales mises en place à partir de 2013. En revanche, l'ancienneté (certes, toute relative pour des fusions ayant eu lieu au plus tôt au 1er janvier 2012) de la création de la CN ne paraît pas avoir d'influence déterminante sur le poids des dotations dans les budgets des communes concernées. Cela peut paraître surprenant car le calcul des dotations comporte des spécificités pour les CN (*cf.* Annexe). D'une part, au lendemain de leur fusion et pour généralement trois ans (cela peut varier en fonction des évolutions législatives), les CN ne peuvent pas avoir de dotations inférieures à ce qu'elles étaient pour l'addition des CF[13]. D'autre part, des majorations de la dotation peuvent être associées à la réalisation d'une CN sous certaines conditions mais avec un délai limité. Par conséquent, il est pertinent d'observer la situation en fonction des phases de fusions concernant la DGF dans son ensemble (Figure 5)[14]. Nous devrions observer des dotations plus importantes pour les communes ayant fusionné récemment (et donc profitant encore des mesures transitoires) et des dotations plus faibles pour les premières communes ayant fusionné (désormais sorties de ces mesures). Or, nous n'observons pas de différence sensible. Il est donc probable que les mesures transitoires ne soient pas toujours déterminantes dans le montant global de la DGF.

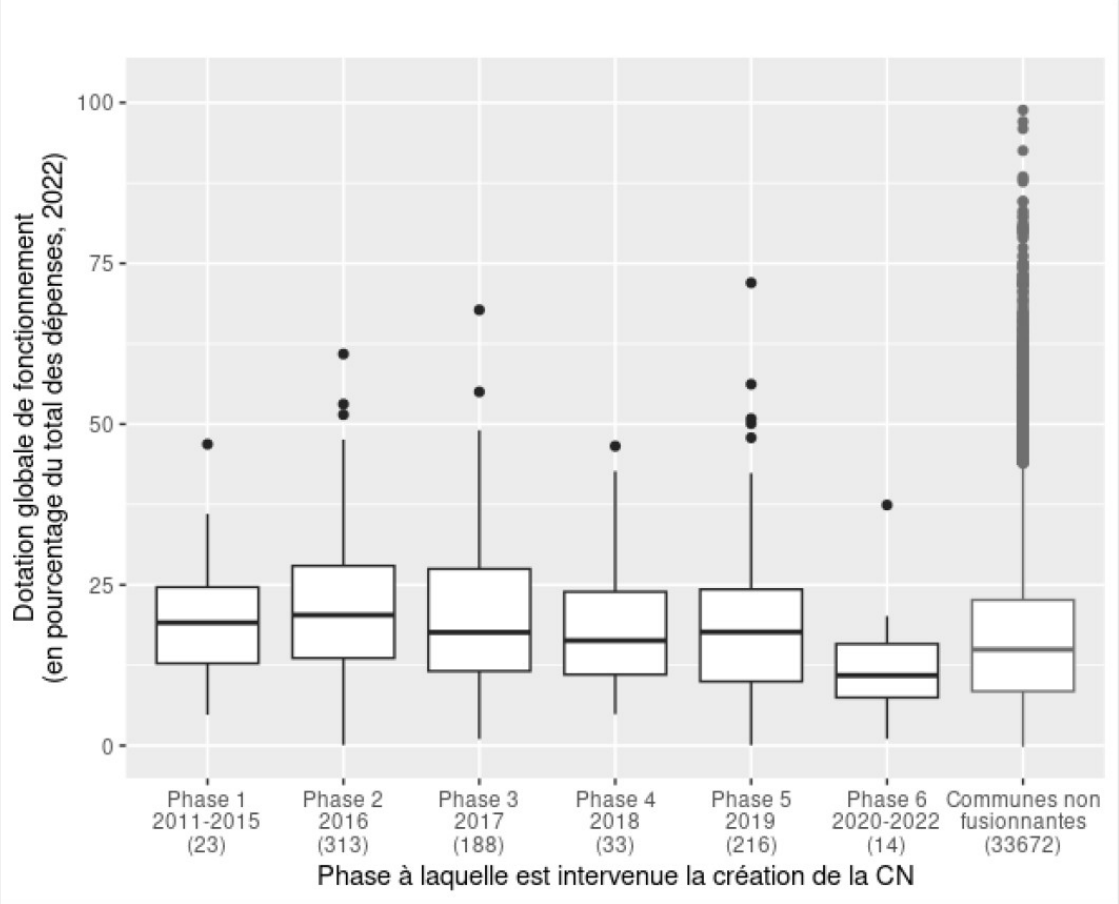
Figure 4 – Valeur de la DGF par habitant en 2022 en fonction des strates démographiques



Sources : INSEE et DGCL (2022).

D'un point de vue méthodologique, le fait que les CN apparaissent mieux dotées, sans que l'incitation fiscale en soit la seule raison, pose la question du *Modifiable*

Figure 5 – Poids de la DGF en 2022 par rapport au total des dépenses en fonction de la date de première fusion

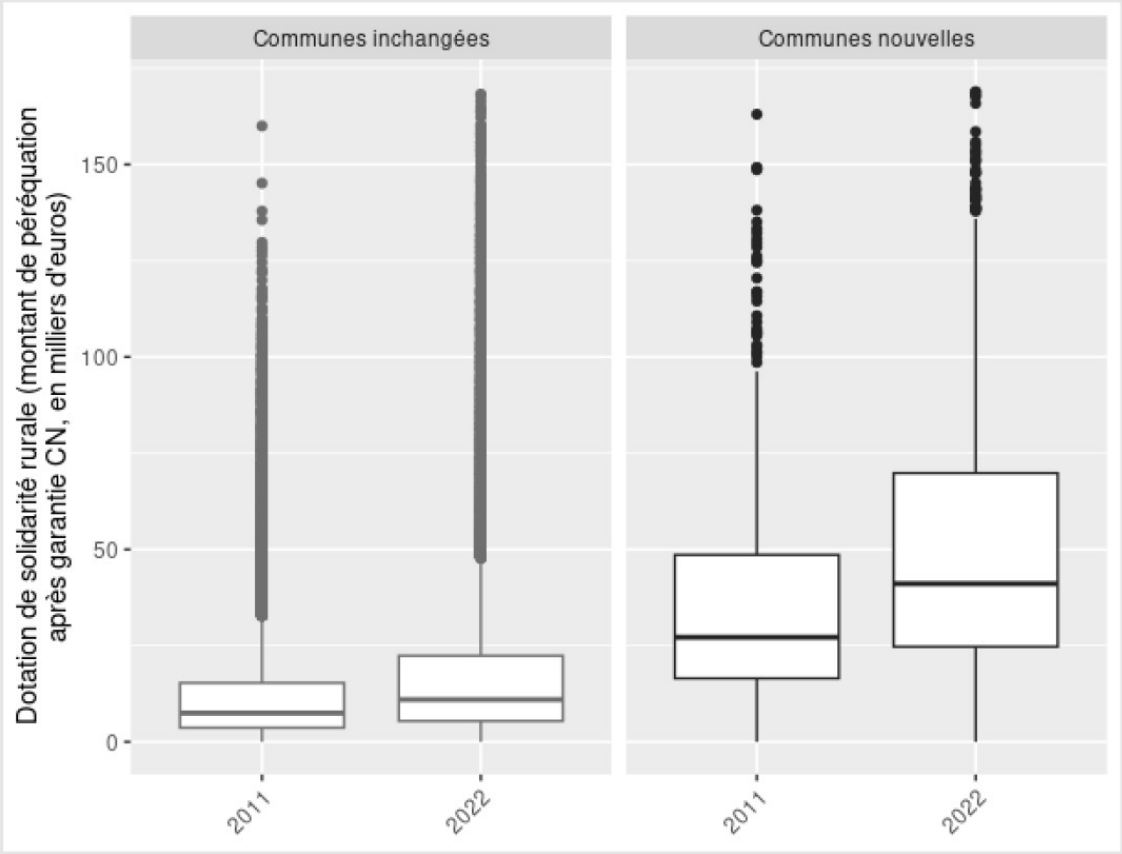


Sources : INSEE et DGCL (2022).

Areal Unit Problem (Openshaw, 1983 ; Wong, Amrhein, 1996). Le MAUP interroge l'impact du découpage dans la perception et l'analyse des phénomènes spatiaux. Il peut s'agir d'un effet d'échelle : nous ne percevons pas les mêmes répartitions en fonction de l'échelle à laquelle les phénomènes sont représentés. Par exemple la part de navetteurs travaillant hors de leur commune de résidence est mécaniquement réduite lors de fusions de communes. Il peut également s'agir d'un effet de zonage : à l'intérieur d'un même espace, le choix des limites pour mesurer un phénomène va avoir un impact sur sa perception (Sanders, 2009). Dans le cas des CN, la création d'une nouvelle entité, qui est prise en compte ici comme périmètre de partage fiscal, engendre un effet de MAUP. En effet, les caractéristiques des territoires (population, longueur de voirie, *etc.*) n'ont pas fondamentalement changé ; cependant, certaines communes reçoivent visiblement une dotation plus importante que celle qu'elles avaient auparavant, alors que le seul changement d'ampleur entre ces deux dates est le changement de périmètre sur lequel le calcul a lieu. Une autre dotation connaît d'ailleurs une transformation importante entre 2011 et 2022 : la part de péréquation de la Dotation de Solidarité Rurale (DSR, Figure 6 et Tableau 2). Les CN ont vu cette dernière augmenter plus vite que celle des communes inchangées. La part de garantie de non baisse (la dotation perçue par la CN ne pouvait être inférieure à la somme de

celles perçues par les CF avant la fusion) permet sans doute d'expliquer une partie de la différence mais cela peut néanmoins conduire à interroger à nouveaux frais les modes de calcul et les effets de seuil des phénomènes de dotation et de péréquation.

Figure 6 – Évolution du montant de la part péréquation de la Dotation de Solidarité Rurale entre 2011 et 2022



Sources : INSEE et DGCL (2022).

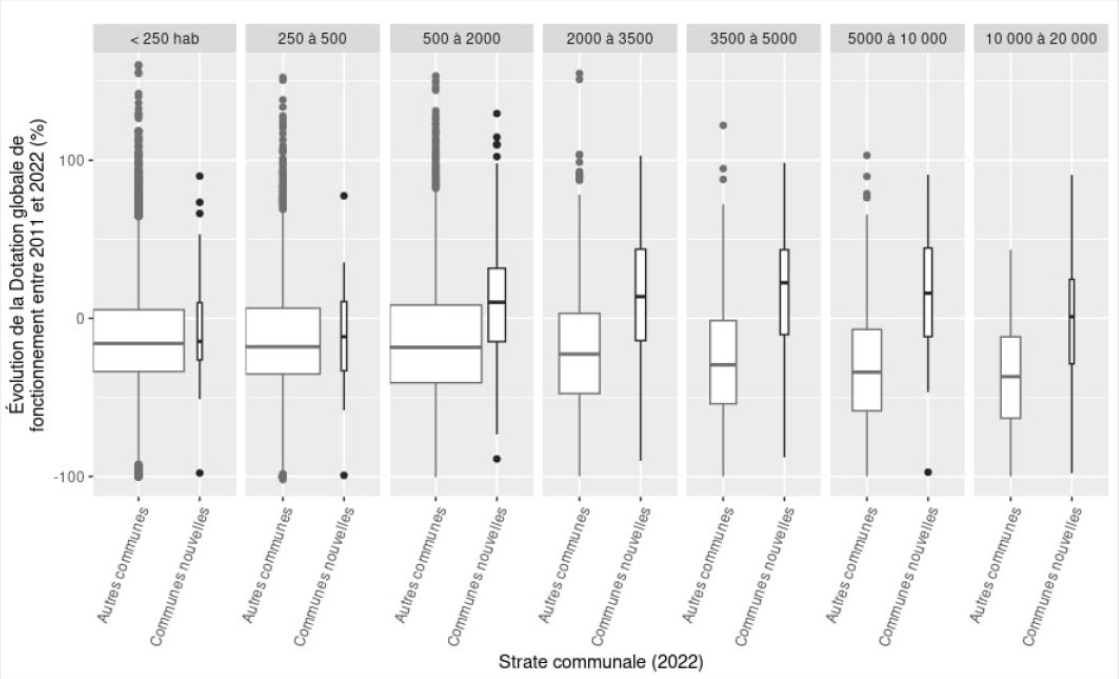
4.2.2. Des évolutions contrastées entre 2011 et 2022

Enfin, il s'agit d'observer l'évolution des communes entre 2011 et 2022, l'existence de CN et de communes inchangées permettant de tester l'effet du regroupement à l'aide de la méthode des doubles différences. Une utilisation optimale de cette méthode impliquerait de s'assurer que le groupe traité (les CN) et le groupe témoin (les autres communes) sont similaires avant traitement (avant la fusion). Dans notre cas, les deux groupes sont proches en 2011 (*cf.* les très faibles écarts, mis à part la question de la DGF) mais sont marqués par de légères différences. Cette entorse aux « *parallel trends* » (tendances parallèles) constitue une des limites du test statistique présenté ici mais on peut raisonnablement poser l'hypothèse que ces différences relativement minimes ne constituent pas des tendances radicalement divergentes. De fait, les différences d'évolutions qu'on observe entre 2011 et 2022 (soit respectivement avant et après la quasi-totalité des créations de CN) concernant

le groupe des CN et le groupe des autres communes sont suffisamment nettes pour que les résultats puissent être étudiés (Tableau 2).

Les CN connaissent tout d'abord une évolution très différente des autres communes françaises en ce qui concerne la DGF. Alors que les CN connaissent généralement une augmentation de cette DGF, les autres communes françaises connaissent plutôt une diminution. Le statut de CN a été rendu attractif, entre autres, par la promesse d'une non-baisse de la DGF voire d'une majoration, au moins pendant un temps donné (*cf.* Annexe). Quelle que soit la strate démographique, on observe une meilleure perception pour les CN (Figure 7, p-value de 1,1e-194 au test de Kruskal-Wallis). En revanche, la promesse d'une non-baisse ne se retrouve pas pour les CN ayant moins de 500 habitants ; au-delà de 500 habitants, la différence est d'ailleurs plus marquée. Cela s'explique principalement car la majorité des incitations sont réservées aux CN qui, après la fusion, ont au moins 1 000 habitants.

Figure 7 – Évolution de la DGF entre 2011 et 2022 en fonction de la strate démographique



Sources : INSEE et DGCL (2011, 2022).

D'autre part, les CN ont connu une plus forte augmentation de leurs dépenses entre 2011 et 2022. Cela peut s'observer avec la simple comparaison des moyennes et médianes des taux d'évolution entre 2011 et 2022 mais cela est aussi confirmé par le Tableau 2. Nous observons, certes, des variations en fonction des variables concernées mais, dans l'ensemble, les CN ont connu une augmentation plus forte de leurs dépenses par rapport aux autres communes françaises. Pour prendre un exemple, les dépenses de personnel des CN sont statistiquement significativement

Tableau 2 – L'évolution de différentes variables budgétaires (2011-2022)

Description variable	Observation du taux d'évolution 2011-2022				Nombre de valeurs prises en compte[a]	Significativité (valeur de p, test Kruskal-Wallis)	Méthode de double différence	
	Moyenne		Médiane				Estimation de l'effet de traitement	Significativité
	Communes inchangées	CN	Communes inchangées	CN				
Dotation globale de fonctionnement	-17.35	10.17	-18.58	10.19	34391	1.89e-84 ***	45.392	0.000364 ***
Dotation de solidarité rurale - Péréquation - Montant global réparti (après garantie CN)	45.92	61.15	42.38	60.55	31878	5.01e-97 ***	9.6859	<2e-16 ***
Total des charges de fonctionnement	28.03	30.83	24.73	27.91	34039	0.00858 **	175.929	0.00125 **
Charges de fonctionnement : Achats et charges externes	36.86	40.51	29.77	34.14	33959	0.00185 **	61.287	0.000339 ***
Charges de personnel	31.05	45.45	29.02	41.13	33606	4.04e-21 ***	91.181	0.000147 ***

Tableau 2 – (suite)

Total des emplois d'investissement	42.51	43.64	1.23	17.39	32521	9.72e-05 ***	102.182	0.00348 **
Emplois d'investissement : Dépenses d'équipement	49.8	57.34	-5.1	20.51	31855	6.72e-08 ***	86.060	0.00184 **

Sources : INSEE et DGCL (2011, 2022).

a. Ont été supprimées de l'analyse les valeurs manquantes ou extrêmes (ici supérieures à trois écarts inter-quartiles au-delà du troisième quartile et inversement en-dessous du premier quartile). Un tableau sans suppression des valeurs extrêmes et le détail des traitements effectués sont disponibles dans l'annexe en ligne.

plus élevées que celles des autres communes en discrétisant en fonction de la strate démographique (Figure 8, p-value de 6,1e-134 au test de Kruskal-Wallis)[15]. De fait, l'augmentation de la DGF, à laquelle ont eu droit une partie des CN, a sans doute permis d'absorber au moins une partie de cette augmentation des charges de fonctionnement, voire a pu inciter une partie des communes à dépenser cette dotation supplémentaire. Il faut noter que, contrairement à une partie de la littérature qui pointe des économies plus fréquentes dans les dépenses d'administration, le passage en CN ne paraît pas permettre aux entités concernées de réduire le poste d'achats et charges externes.

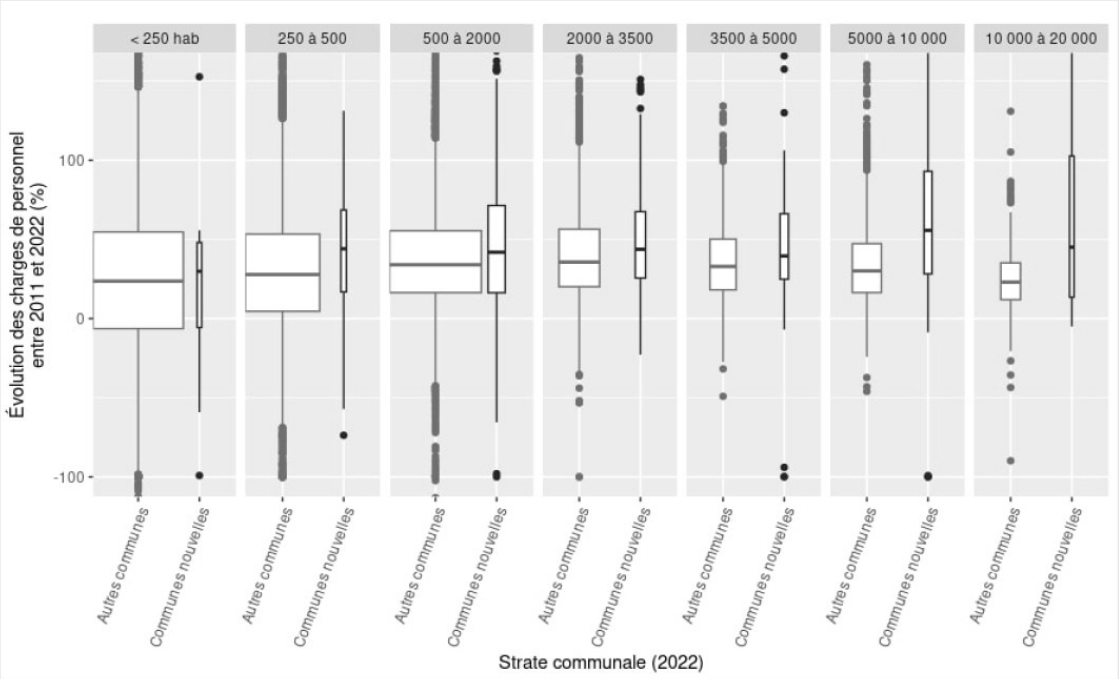
Nos résultats ne montrent pas d'« économies d'échelle » : comme cela a pu être pointé dans d'autres contextes, les fusions ne paraissent pas, sur le pas de temps qui est le nôtre, et contrairement à ce qui est attendu par de nombreux acteurs, conduire à une diminution générale des dépenses par un éventuel « effet d'échelle ». Il ne faut pas en conclure une éventuelle inefficacité des mutualisations et garder en tête que les économies d'échelle ont pu être réalisées auparavant, dans la mise en place de la coopération intercommunale à travers les EPCI. Comme la quasi-totalité des fusions communales ont été réalisées dans le cadre d'intercommunalités (Bideau, 2019, p. 71), une partie des éléments qui ont été considérés comme les plus urgents ou les plus pertinents à mutualiser l'ont déjà été, en permettant parfois des économies d'échelle. Nous pouvons penser au ramassage des ordures, aux transports intra-urbains, à la gestion de certains réseaux, *etc*. Cela ne doit pas non plus conduire à juger hâtivement de la pertinence ou non des CN mais en tout cas à battre en brèche l'idée que ces changements permettraient, rapidement, de réaliser des économies. Il y a quelques exemples d'économies, comme autour de contrats d'assurances ou de fournitures renégociés : on peut citer le cas de Sousceyrac-en-Quercy, dont le maire s'exprime dans le « Guide pour créer une CN à destination des élus du Lot » édité par la préfecture du Lot (2024), ou celui de Baugé-en-Anjou, qui a « gagné 20 000 € en renégociant les contrats d'assurance » (Acar *et al.*, 2022, p. 47). Mais ces économies ne ressortent pas à l'échelle des données agrégées, ou alors uniquement pour les communes de moins de 250 habitants (Figure 9)[16].

- 5 -
Conclusion

Conduisant à une reconfiguration profonde de la gouvernance de la maille municipale, les communes nouvelles gagnent à être appréhendées sous l'angle budgétaire.

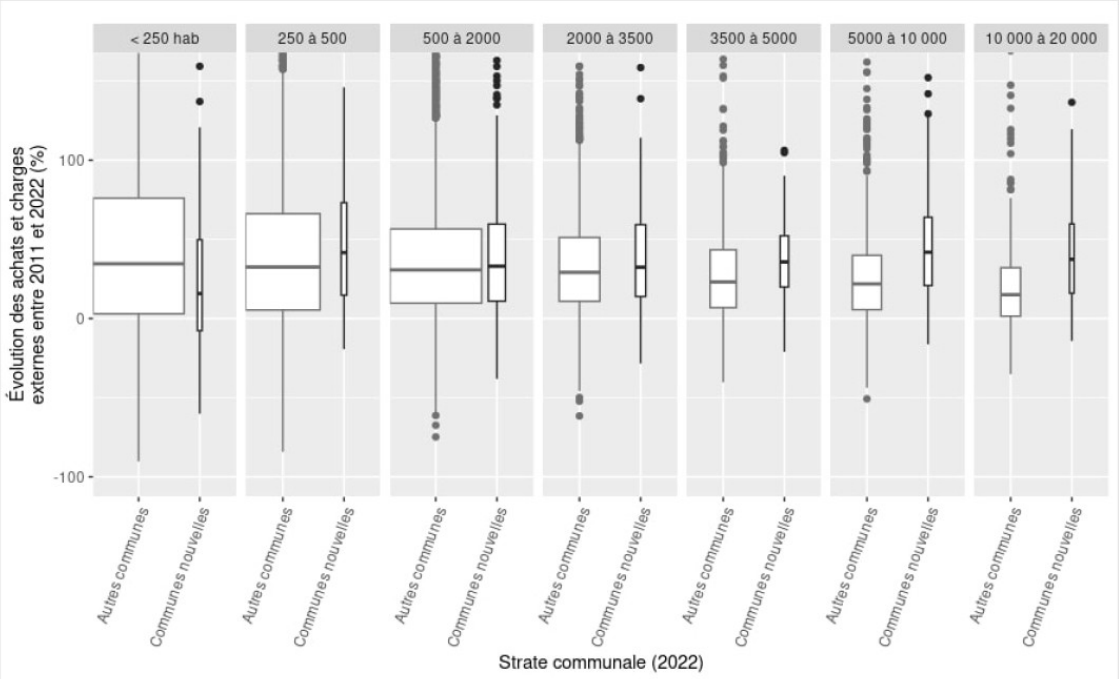
Nous pouvons retenir plusieurs enseignements :
– La création des CN n'est pas le fait de communes ayant un profil spécifique sur le plan budgétaire. Nous retrouvons, chez les CF, à peu près la même diversité que chez les autres communes françaises : le mouvement de fusion et la création de CN ne correspond pas à groupe qui serait particulièrement visible sur le plan budgétaire. Il n'y a d'ailleurs pas de lien systématique entre les variables budgétaires en 2011 et

Figure 8 – Évolution des charges de personnel entre 2011 et 2022 en fonction de la strate démographique



Sources : INSEE et DGCL (2011, 2022).

Figure 9 – Évolution des achats et charges externes entre 2011 et 2022 en fonction de la strate démographique



Sources : INSEE et DGCL (2011, 2022).

la probabilité de fusion des communes. Si certaines variables comme la DGF ou les dépenses d'équipement paraissent être liées à la probabilité de fusionner, il n'est pas possible, à partir de ces variables, d'établir de lien de causalité automatique et les différences sont généralement faibles.
– Les CN, après fusion, sont globalement mieux dotées par l'État, y compris après la durée des trois ans pour laquelle le dispositif d'incitation est prévue. Cela est vrai si on les compare aux dotations reçues par les mêmes périmètres en 2011 ou si on les compare aux communes inchangées.
– Enfin, les CN permettent-elles de rationaliser les dépenses dans un contexte d'austérité ? Nous n'observons pas de diminution du niveau général des dépenses dans le cas des fusions de communes. En revanche, l'analyse n'a pas la prétention d'émettre un avis sur la pertinence ou non de la fusion, en particulier car nous ne disposons pas de tous les éléments concernant les services effectivement rendus aux administrés. Cela pourra faire l'objet d'une suite de ces travaux.

Il n'y a pas de consensus, dans la littérature, sur la réalisation d'économies dans le cadre des fusions de communes. Plusieurs études ont mis en évidence des économies (Blesse, Baskaran, 2016 ; Hansen *et al.*, 2014 ; Reingewertz, 2012), ce qu'on ne retrouve pas ici. Surtout, même sur des postes qui connaissent fréquemment des baisses de dépenses (dépenses d'administration par exemple), nous n'observons pas ce type de comportement de la part des CN par rapport aux autres communes françaises. Cela rejoindrait donc davantage la littérature sur les fusions réalisées en France à d'autres échelles (les régions par exemple, Doré, 2021) ou dans d'autres pays (Blom-Hansen *et al.*, 2016 ; Moisio, Uusitalo, 2013 ; Steiner, Kaiser, 2017) où les surcoûts engendrés par la fusion (nécessité de réorganisation, d'alignement des différents avantages salariaux, mises en place de personnels étant donné la nouvelle taille de la collectivité) dépassent les éventuelles économies. Cela irait également dans le sens qu'on observe moins d'économies d'échelle lorsque les fusions sont volontaires, ce qui a été mis en avant dans d'autres contextes (Blesse, Baskaran, 2016).

Ces résultats sont obtenus à partir de données budgétaires agrégées et n'ont pas vocation à décrire la situation de chaque CN. Cependant, ils incitent à ce que les élus décidant la création d'une CN ne postulent pas *a priori* des économies d'échelle sans les avoir précisément mesurées, en fonction des situations particulières. Concernant la mise en œuvre de la politique d'incitation à la fusion, le législateur tout comme l'administration centrale pourraient gagner à une étude d'impact approfondie sur ce sujet. Celle-ci pourrait prendre en compte, pour compléter les éléments présentés ici, la réalité des services rendus et leur qualité ainsi que les évolutions sur un pas de temps plus long. Les résultats invitent à reconsidérer la pertinence du concept d'« économies d'échelle » évoqué par les acteurs dans le cas de fusion ; il ne faudrait pas que ce pré-supposé, non encore démontré dans le cadre des communes nouvelles, soit une des argumentations principales d'une politique publique.

Remerciements

Merci à Renaud Le Goix pour ses encouragements et ses remarques, tellement nécessaires et tellement utiles.

Merci aux relecteurs de la *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* pour leurs remarques et critiques, tout à la fois précises, riches et constructives. Ce texte n'engage que l'auteur mais il doit beaucoup au processus d'évaluation ; nous tenons sincèrement à remercier l'ensemble de l'équipe de la *RERU* pour ces échanges.

Merci à l'ASRDLF, au colloque de laquelle les premiers éléments de recherche ont été présentés et dont les retours ont contribué à faire avancer ce texte.

Merci en particulier aux organisatrices de la session SS12, Marie Breuillé et Françoise Navarre.

Merci à M. Adrien Méo, chef de bureau à la DGCL, qui, suite à notre demande, a aimablement transmis les données concernant les critères de répartition des dotations aux communes pour l'année 2011.

Merci au CNRS/TGIR HUMA-NUM et au Centre de Calcul IN2P3 (Lyon) pour la fourniture des ressources informatiques et de traitement des données utilisées pour ce travail.

Annexes

Base de données, analyse et résultats complémentaires

Les données initiales, le script ayant permis leur exploitation, la base de données mise en forme, le script d'analyse, et les résultats d'analyse pour une plus large gamme de variables sont accessibles via ce lien : https://nakala.fr/10.34847/nkl.ef21lf44. Les analyses ont été réalisées à l'aide du langage R.

Sont présentés ci-dessous quelques éléments permettant l'éclairage des données présentées dans le corps de l'article.

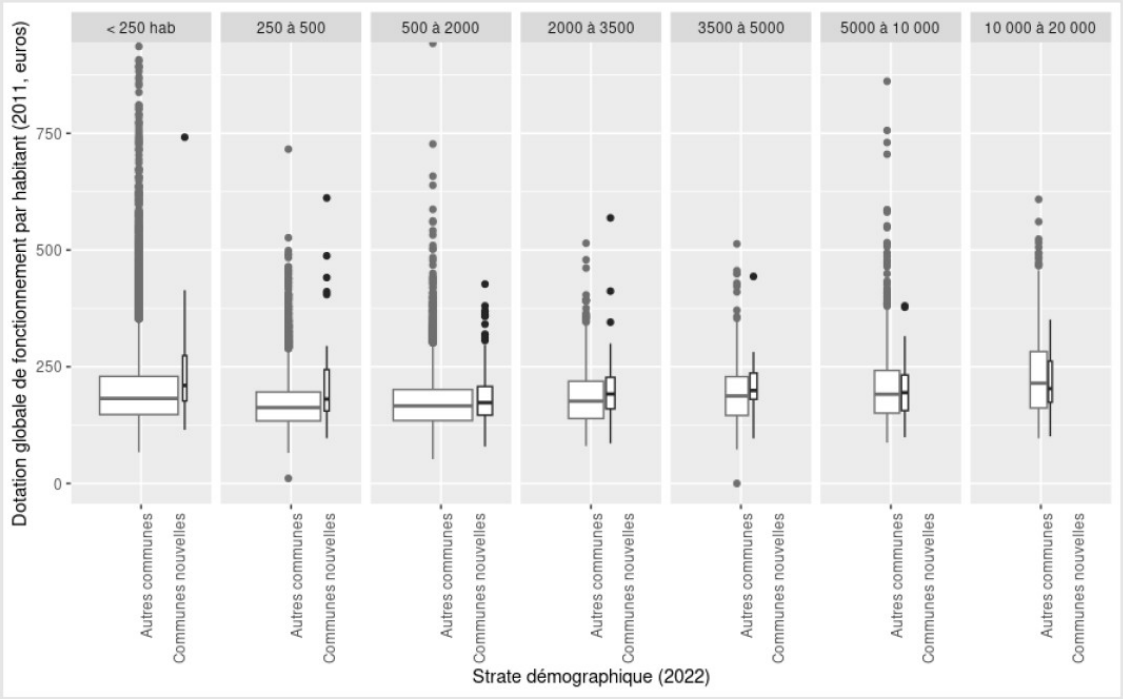
Tableau 3 – Chronologie des principales incitations fiscales envers les communes nouvelles

Date	Texte	Principales mesures (valables les trois premières années de la CN)	Critères pour en bénéficier	
			Date de création de la CN	Seuils démographiques
29/12/2013	Article 133 (Loi de finances pour 2014)	Non-soumission à la baisse généralisée de la DGF. La DNP de la CN ne pourra être inférieur à la somme de la dotation perçue par les communes anciennes l'année précédente.	Avant le renouvellement des conseils municipaux de 2014.	Ø
			Avant le 1er janvier 2016.	Moins de 10 000 habitants.
16/03/2015	Articles 13 à 15 (Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la CN)	Mêmes mesures que dans la loi de finances pour 2014	Avant le 1er janvier 2016.	Ajout des CN créées sur la totalité du périmètre d'un ou plusieurs EPCI.
		Majoration de 5 % de la DGF	Avant le 1er janvier 2016.	Entre 1 000 et 10 000 habitants.
29/12/2015	Articles 150 et 154 (Loi de finances pour 2016)	Reconduction des mesures précédentes. Certaines dotations (DSR, DNP, DSU) ne peuvent pas être inférieures à la somme des dotations perçues antérieurement.	Extensions pour les communes créées jusqu'au 30 septembre 2016 si délibérations avant le 30 juin 2016.	Pas de changement.
30/12/2017	Article 159 (Loi de finances pour 2018)	Mêmes mesures que précédemment.	Entre le 2 janvier 2017 et le 1er janvier 2019.	Population inférieure ou égale à 150 000 habitants pour la non-baisse et la majoration.
28/12/2018	Article 250 (Loi de finances pour 2019)	Mêmes mesures que précédemment.	Entre le 2 janvier 2019 et le 1er janvier 2021 (date ramenée à 2020 par la loi de finances pour 2020).	150 000 habitants pour la non-diminution, 30 000 habitants pour la majoration.
28/12/2019	Article 250 (Loi de finances pour 2020)	Mesures de stabilisation des dotations (les dotations des CN ne doivent pas être inférieures à la somme des dotations des communes historiques.	À partir du prochain renouvellement des conseils municipaux (pas de limite dans le temps).	Population inférieure ou égale à 150 000 habitants ou CN regroupant tout un EPCI.
		La majoration est désormais de 6 € par habitants.		Population inférieure ou égale à 150 000 habitants.

Tableau 3 – (suite)

		Mesures de stabilisation des dotations.	À compter du 2 janvier 2021.	Population inférieure ou égale à 150 000 habitants.
30/12/2021	Article 194 (Loi de finances pour 2022)	L'attribution de 6 € par habitants est majorée de 4 €.		CN de moins de 150 000 habitants ne regroupant que des communes de moins de 3 500 habitants.
		Éligibilité des CN à la DSR (et alors renoncement à la DSU).		Les CF ont moins de 10 000 habitants chacune, et le territoire est peu dense.
30/12/2022	Articles 196 et 200 (Loi de finances pour 2023)	Article 196 : Les mesures transitoires (composition du conseil municipal et fiscalité) sont maintenues en 2023 pour les communes pour lesquelles elles devaient prendre fin en 2022. Article 200 : Garantie de non-baisse de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (pour les petites communes rurales).	Ø	Ø
29/12/2023	Articles 134, 240 et 248 (Loi de finances pour 2024)	Mesures de stabilisation des dotations. Article 134 : Dotation d'amorçage de 15 € par habitant, désormais financée par le budget de l'État et non par l'enveloppe de la DGF. Mais aussi dotation de garantie (non baisse de la DGF par rapport à la somme des DGF perçues par les CF les années précédentes) sans limite dans le temps.		Maximum 150 000 habitants.

Figure 10 – Valeur de la DGF par habitant en 2011 en fonction des strates démographiques[a]



a. Les données présentées ici sont les données de la DGF 2011 agrégées à l'échelle des CN.

Tableau 4 – Les CF par rapport aux autres communes françaises concernant quelques variables budgétaires en 2011

Variables (en % des dépenses totales)	Moyenne communes inchangées	Moyenne communes fusionnantes	Écart-type communes inchangées	Écart-type communes fusionnantes	Valeur de p (test de Kruskal-Wallis)
Dotation globale de fonctionnement	22,68	25,02	11,03	11,93	4,96e-34***
Dépenses de personnel	22,35	21,33	10,72	9,85	9,43e-06***
Dépenses d'équipement	28,4	27,16	17,71	16,92	0.00237**
Encours de la dette	51,66	53,72	45,91	44,03	2,21e-06***

Sources : INSEE et DGCL (2011).

Références bibliographiques

Acar B, Reix P, Giudici V (2022) *Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines*, Inspection Générale de l'Administration.

Allers M A, Geertsema J B (2016) The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science* 56 (4): 659-682.

Allers M A, de Greef J A (2018) Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies* 44 (1): 127-150.

AMF, Banque des territoires, La Banque Postale Collectivités locales (2022) Territoires et Finances Principaux ratios financiers des communes et intercommunalités en 2021. En ligne : https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/communes-bloc-communal/territoires-finances-novembre-2022.html.

Aubelle V (2022) *Panorama des communes nouvelles Tome 2*, Paris, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité.

Bideau G (2019) Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse. *Annales de Géographie* 728 (4) : 57-85.

Bideau G (2020) Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? *Géoconfluences*. En ligne : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-communes-nouvelles.

Bideau G, Verdier N (à paraître) Une trame communale immuable ? La nécessaire géohistoire des communes françaises (1800-2024). *Cybergéo*.

Bideau G, Ysebaert R (2022a) Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ? *L'Espace géographique* 50 (1/2) : 45-66.

Bideau G, Ysebaert R (2022b) Data paper : Les communes nouvelles françaises (2012-2022) : une méthode pour l'analyse de données à l'échelon municipal selon des limites évolutives. *Cybergeo: European Journal of Geography*. En ligne : http://journals.openedition.org/cybergeo/39387.

Blesse S, Baskaran T (2016) Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics* 59: 54-74.

Blom-Hansen J, Houlberg K, Serritzlew S, Treisman D (2016) Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review* 110 (4): 812-831.

Blume L, Blume T (2007) The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions. *The Annals of Regional Science* 41 (3): 689-713.

Brennetot A, Ruffray S de, (2014) Découper la France en régions. *Cybergeo: European Journal of Geography*. En ligne : http://journals.openedition.org/cybergeo/26376.

Breuillé M L, Duran-Vigneron P, Samson A-L (2018) Inter-municipal cooperation and local taxation. *Journal of Urban Economics* 107: 47-64.

Breuillé M L, Grivault C, Gallo J L, Le Goix R (2019) Impact de la densification sur les coûts des infrastructures et services publics. *Revue économique* 70 (3) : 345-373.

Büsch F (2018) Diversité des communes : cinq profils budgétaires et financiers. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*. En ligne : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/Documents%20de%20synth%C3%A8se/BIS/2019/bis_129_0.pdf.

Cour des comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes (2023) *Rapport public annuel 2023. La décentralisation 40 ans après*, Paris, Cour des comptes.

Delpech C, Navarre F (2020) Quels moyens financiers pour le bloc communal ? *L'Économie politique* 85 (1) : 8-22.

Direction Générale des Collectivités Locales Critères de répartition des dotations. En ligne : http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php.

Doré G (2021) Les nouvelles régions en France. Un projet réfléchi ? Des fusions probantes ou non ? *Les Analyses de Population Avenir* 32 (2) : 1-28.

Fougère D, Jacquemet N (2023) Méthode des doubles différences (difference-in-differences). *In* : A Revillard (Éd.), *2. Méthodes et approches en évaluation des politiques publiques*, Québec, Éditions science et bien commun.

Frère Q, Hammadou H, Paty S (2011) The range of local public services and population size: Is there a "zoo effect" in French jurisdictions? *Recherches économiques de Louvain* 77 (2-3) : 87-104.

Frère Q, Leprince M, Paty S (2014) The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending. *European Urban and Regional Studies* 51 (8): 1741.

Frinault T (2017) Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale. *Revue française d'administration publique* 162 : 277-294.

Goodman C B (2019) Local Government Fragmentation: What Do We Know? *State & Local Government Review* 51 (2): 134-144.

Grison J-B (2016) Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? *EchoGéo*. En ligne : http://echogeo.revues.org/14522.

Hansen S W, Houlberg K, Pedersen L H (2014) Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? *Scandinavian Political Studies* 37 (2): 196-214.

Leforestier G, Niel X (2020) Les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 ont augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées. L'écart se réduit cependant en 2019. *Bulletin d'information statistique de la DGCL* 144 : 1-4.

Leforestier G, Niel X (2021) 17 000 communes de moins de 500 habitants : plusieurs profils très différents 149 : 1-14.

Lenfant T (2018) *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*, Thèse de doctorat (droit public), Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Leprince M, Guengant A (2002) Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale. *Revue economique* 53 (3) : 525-535.

Leroy M (2022) Quels usages des données financières locales ? *Gestion & Finances Publiques* 5 (5) : 5-14.

Madjou Fotsing L (2021) Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens. *Bulletin d'information statistique de la DGCL*. En ligne : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/DESL/2021/BIS/BIS%20n%C2%B0150%20D%C3%A9penses%20r%C3%A9gions%20fusionn%C3%A9es.pdf.

Ministère de l'économie Comptes individuels des communes (fichier global) à compter de 2000 - data.gouv.fr. En ligne : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-individuels-des-communes-fichier-global-a-compter-de-2000-1/.

Ministère de l'économie Comptes individuels des groupements à fiscalité propre (fichier global) à compter de 2007 - data.gouv.fr. En ligne : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-individuels-des-groupements-a-fiscalite-propre-fichier-global-a-compter-de-2007/.

Moisio A, Uusitalo R (2013) The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management* 13.

Oates W E (1988) On the measurement of congestion in the provision of local public goods. *Journal of Urban Economics* 24 (1): 85-94.

Openshaw S (1983) *The modifiable areal unit problem*, Norwich, GeoBooks.

Ozouf-Marignier M-V, Verdier N (2013) Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation ? *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*. En ligne : http://journals.openedition.org.rproxy.sc.univ-paris-diderot.fr/mefrim/1462.

Paty S, Ubeda M (2019) Décentralisation et taille optimale des gouvernements locaux: pourquoi, comment coopérer et avec quels effets ? *Working paper GATE 2019-30*. En ligne : https://shs.hal.science/halshs-02368028.

Préfecture du Lot, Direction départementale des finances publiques du Lot, Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale du Lot (2024) Guide à destination des élus du Lot pour la création d'une commune nouvelle. En ligne : https://www.lot.gouv.fr/Demarches/Collectivites/Communes-nouvelles/Guide-a-destination-des-elus-du-Lot-pour-la-creation-d-une-commune-nouvelle.

Ravignon B, Blaison É, Sperry A (2024) *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions.*,

Reingewertz Y (2012) Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel *Journal of Urban Economics* 72 (2): 240-251.

Sanders L (2009) Chapitre 5. Du lieu au territoire, de l'événement à l'histoire : modèles et échelles. In : *Modélisation de l'environnement : entre natures et sociétés*, Versailles, Éditions Quæ : 113-129.

Soukopová J, Vaceková G (2018) Internal factors of intermunicipal cooperation: what matters most and why? *Local Government Studies* 44 (1): 105-126.

Steiner R, Kaiser C (2017) Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review* 19 (2): 232-252.

Tavares A F (2018) Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographica* 22 (1): 5-15.

Tellier T (2017) La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes. *Revue française d'administration publique* 162 : 253-266.

Tricaud C (2023) Better Alone? Evidence on the Costs of Intermunicipal Cooperation. *American Economic Journal: Applied Economics*. En ligne : https://www.ssrn.com/abstract=3827613.

Wong D, Amrhein C (1996) Research on the MAUP: old wine in a new bottle or real breakthrough? *Geographical Systems* 3 (2-3): 73-76.

Notes

1 - Ce texte reprend une partie des éléments présentées au sein de la section spéciale SS12 : Finances locales et solidarités territoriales lors du colloque de l'ASRDLF qui s'est tenu à Rennes en 2022.

2 - Par exemple, l'évolution générale de l'ensemble des CN qui voient leurs dotations augmenter ne signifie pas que cela concerne toutes les CN. Des situations contrastées existent.

3 - En particulier les lois MAPTAM et NOTRe (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 2014 et loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 2015).

4 - https://www.amf.asso.fr/page-communes-nouvelles-une-dynamique-confortee-d'avenir/39009, consulté le 16 février 2023.

5 - L'« effet zoo » est présenté ainsi : « *more populous jurisdictions would provide a wider range of local public services* » (Oates, 1988, p. 88).

6 - Pour le détail concernant ces données, cf. https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/departements/flux.ex?_flowExecutionKey=e1s1&_eventId=methodologie et particulièrement https://www.impots.gouv.fr/cll/application/pdf/faq.pdf. Ces données sont des agrégats ayant une nature comptable, parfois éloignée de la réalité des dépenses et recettes mais elles ont l'avantage d'être homogénéisées pour toutes les communes françaises.

7 - Une comptabilité fonctionnelle peut être disponible pour les communes de plus de 3500 habitants mais celle-ci est trop peu exploitable puisque cette limite exclut environ 95 % des CF et 75 % des CN.

8 - On compte sept CN entre 20 000 et 50 000 habitants (Beaupréau-en-Mauges, Chemillé-en-Anjou, Sèvremoine, Le Chesnay-Rocquencourt, Saint-Germain-en-Laye, Montaigu-Vendée et Les Sables-d'Olonne) et trois au-delà de 50 000 habitants (Évry-Courcouronnes, Cherbourg-en-Cotentin et Annecy).

9 - Faire le rapport des dépenses sur la somme des dépenses et des recettes sur la somme des recettes induit des biais liés aux différences nettes entre les dénominateurs (les dépenses ne sont pas systématiquement égales aux recettes dans les données dont nous disposons).

10 - Le zonage en aire urbaine est celui qui est renseigné dans les données à la géographie administrative au 1er janvier 2011. C'est la raison pour laquelle il est utilisé plutôt que le nouveau zonage en Aire d'Attraction des Villes.

11 - Ces figures sont disponibles, pour l'ensemble des variables étudiées, dans l'archive en ligne. On y trouvera aussi des figures qui montrent peu d'effet également en comparant en fonction de variables comme la densité, parfois pointées comme déterminantes (Breuillé, Grivault, Gallo, Le Goix, 2019).

12 - À noter que, comme on l'a déjà dit, cela ne veut pas dire que toutes les CN perçoivent davantage que les autres communes des strates similaires.

13 - Pour une présentation générale du calcul de la DGF concernant les CN, voir https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-04/guide_dgf_v2.pdf#page=19 (Direction Générale des Collectivités Locales, 2021).

14 - Nous utilisons comme date de référence la première fusion alors que, dans le cas de fusions successives, les trois ans se décalent progressivement (d'où l'intérêt pour certaines communes de se regrouper en plusieurs étapes). Précisons que les autres analyses présentées dans cet article ont été répliquées en différenciant les CF en fonction de leur date de création, sans résultats significatifs.

15 - On peut noter un contre-exemple concernant les communes de moins de 250 habitants mais celles-ci sont relativement peu nombreuses.

16 - Cela pourrait d'ailleurs conduire à interroger à nouveaux frais la question de la légitimité des élus municipaux et communautaires, avec l'évolution de ces deux niveaux dans le contexte des lois NOTRe (pour les EPCI) et des CN (pour les communes). En effet, on assiste à une réduction du nombre de ces entités mais du coup aussi potentiellement à l'augmentation de leurs capacités. Sans compter ce qui est pour l'instant encore une arlésienne : la « commune-communauté » dont la création est autorisée par la loi du 1er août 2019 et qui autoriserait des communes de l'ensemble d'un EPCI qui créeraient ensemble une CN de recevoir alors également, à l'échelle municipale, les compétences et dotations intercommunales (comme cela a été sécurisé dans la loi de finance pour 2024).

Chapitre VIII
Les communes nouvelles au prisme des questions électorales

Étant donné le rôle déterminant des élus dans la création des communes nouvelles, il est nécessaire de se questionner sur la dimension politique de ce choix. C'est l'enjeu de ce Chapitre VIII, qui présente un article inédit, en cours de soumission à une revue.

Pour compléter la dimension politique et ne pas se limiter à la dimension électorale, la deuxième section permet d'aborder les communes nouvelles sous l'angle du genre des maires, alors que la question de la place des femmes en politique été abordée, par exemple en questionnant globalement la notion de parité (Achin, 2012 ; Achin, Bargel, Dulong, 2007) ou en s'intéressant à des trajectoires individuelles de femmes en politique (Marneur, 2016 ; Navarre, 2013, 2015). Il s'agit d'un article publié sur le site *The Conversation* (Bideau, 2024c), qui sera complété par une mise en perspective du genre des maires des communes nouvelles vis-à-vis de la place des communes nouvelles au sein de la hiérarchie des communes françaises (addendum p. 268).

1. La commune nouvelle a-t-elle une couleur (politique) ? Analyse des fusions communales françaises (2012-2024) au prisme des résultats électoraux

Référence : Bideau Gabriel : « La commune nouvelle a-t-elle une couleur (politique) ? Analyse des fusions communales françaises (2012-2024) au prisme des résultats électoraux » (article soumis à une revue à comité de lecture).

La commune nouvelle a-t-elle une couleur (politique) ?

Analyse des fusions communales françaises (2012-2024) au prisme des résultats électoraux

Gabriel Bideau
gabriel.bideau@gmail.com

- **Résumé en français :**

Cet article propose d'étudier le mouvement des communes nouvelles françaises (2012-2024) à partir des données électorales. Les données disponibles et les difficultés liées à l'étude d'un périmètre par nature changeant sont détaillées, ainsi que la méthodologie mise en œuvre. Elles permettent d'observer des communes fusionnantes qui se distinguent légèrement de l'ensemble des communes françaises sur certaines variables électorales. Cependant, ces différences ne permettent pas d'expliquer la décision de fusionner, puisqu'elles sont surtout liées à un effet de contexte (en lien avec un « effet département » ou du fait du positionnement vis-à-vis des aires urbaines). Il est également montré que les communes nouvelles ne se constituent pas nécessairement comme des ensembles homogènes du point de vue des résultats électoraux. Enfin, il est possible d'étudier le positionnement électoral des communes nouvelles après une majorité des fusions : elles sont plutôt caractérisées par une participation plus faible.

- **Mots-clés en français :** Commune nouvelle, élection, département, effet de contexte.

- **Résumé en anglais :**

This paper uses electoral data to study the “new communes” – *communes nouvelles* – movement in France (2012-2024). The available data and the difficulties involved in studying a perimeter that is by nature changing are detailed, as is the methodology used. They enable us to observe that, regarding certain electoral variables, communes that have merged differ slightly from French communes as a whole on certain electoral variables. However, these differences do not explain the decision to merge, as they are mainly linked to a contextual effect (connected to a “département effect” or due to a positioning vis-à-vis urban areas). It is

also shown that new communes are not necessarily homogeneous in terms of electoral results. Finally, it is possible to study the electoral positioning of these new communes after most such mergers, and they tend to be characterized by lower turnout.

• **Mots-clés en anglais :** New municipality, election, department, context effect.

Introduction

Depuis 2010, plus de 2 500 communes ont fusionné en environ 800 communes, sous le statut de « commune nouvelle ». Ces décisions, contrairement à celles prises dans d'autres vagues de fusions communales dans le passé[28] ou dans d'autres espaces[29], ont été à l'initiative des conseils municipaux des communes concernées (que nous appelons « fusionnantes »). Concrètement, une création de commune nouvelle doit être lancée par des décisions conformes de l'ensemble des communes concernées (et éventuellement des conseils départementaux, voire régionaux dans le cas de fusions impliquant des changements de limites départementales ou régionales), décisions validées *in fine* par la préfecture, mais sans que cette dernière ait la possibilité d'imposer la fusion.

Cette initiative laissée aux acteurs locaux est une des marques de fabrique de ce statut et les promoteurs des communes nouvelles insistent sur la liberté qui y ainsi est associée. Cette liberté a été affirmée lors de la création du statut de commune nouvelle en 2010, puis réaffirmée lors du vote de différentes lois (2015, 2019) qui avaient pour but d'amplifier le mouvement d'abord très timide[30].

28 Tellier (T.), « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », Revue française d'administration publique, (162), 2017 ; Kervasdoué (J. de), Fabius (L.), Mazodier (M.), Doublet (F.), « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », Revue française de sociologie, 17 (3), 1976.

29 Dafflon (B.), « Suisse : Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique », Annuaire des Collectivités Locales, 18 (1), 1998 ; Moisio (A.), Uusitalo (R.), « The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland », Public Finance and Management, 13, 2013 ; Wollmann (H.), « Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité », Revue française d'administration publique, N° 162 (2), 2017 ; Vandelli (L.), « La difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et coopérations », Revue française d'administration publique, N° 162 (2), 2017.

30 Bideau (G.), Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ?, http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-communes-nouvelles, consulté le 12 mai 2020 ; Fabry (A.), « Communes nouvelles : retour sur une dynamique improbable », Revue française d'administration publique, 181 (1), 2022 ; Frinault (T.), « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », Revue française d'administration publique, (162), 2017.

Les élus municipaux prennent la décision de création d'une commune nouvelle en fonction d'une multiplicité d'éléments : habitudes de mutualisation ou projets à mener (le lien entre communes nouvelles et ancienneté des échanges entre communes est particulièrement documenté[31]), amitiés ou inimitiés personnelles, perspectives financières intégrant les questions d'économies, de fiscalité ou de dotations, sentiment d'identité ou d'appartenance partagée, etc.

Mais une dimension n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie : c'est la dimension politique, au sens d'orientation et de positionnement politiques. L'un des spécialistes des communes nouvelles, Vincent Aubelle, a bien proposé de distinguer un « Ouest » qui serait « le creuset socio-culturel » des communes nouvelles ; pour définir cet « Ouest », des critères très variés étaient mobilisés, de la superficie des communes aux structures familiales en passant par les clubs de football, mais aussi l'orientation politique[32]. Pour V. Aubelle, il est possible de définir cet « Ouest » « légitimiste » à partir de résultats à des élections ou référendums nationaux. Pour lui, « La réalité de l'implantation des communes nouvelles n'est donc pas sans lien avec les résultats obtenus lors de ces scrutins électoraux[33]. ». Cependant, cette affirmation est peu argumentée, sans vérification, par exemple, par un test statistique. De plus, elle s'appuie sur des données à l'échelle départementale pour évoquer la concentration de communes nouvelles, ce qui prend le risque de tomber dans l'erreur écologique. Cette dernière consiste à considérer que lorsque des corrélations entre plusieurs indicateurs concernent un territoire (la sur-représentation, dans un même département, des clubs de football et des communes nouvelles), ces corrélations sont pertinentes à l'échelle des individus (les communes qui ont davantage de clubs de football fusionnent davantage), ce lien n'étant en réalité pas systématiquement valide[34]. Enfin, cette analyse ne propose pas d'explication à la faible présence de communes nouvelles dans certains départements de ce qui est désigné

31 Bideau (G.), « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse », Annales de Géographie, 728 (4/2019), 2019 ; Ohoussa (A. B.), Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés : l'exemple de Mauges communauté (Maine-et-Loire), Thèse de doctorat, Nantes Université, 2022 ; Aubelle (V.), Panorama des communes nouvelles Tome 2, Paris, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, 2022.

32 Aubelle (V.), Panorama des communes nouvelles Tome 2, op. cit.

33 Ibid., p. 44.

34 Robinson (W. S.), « Ecological Correlations and the Behavior of Individuals », American Sociological Review, 15 (3), 1950. Jean Rivière propose une autre formulation appliquée à la question du vote : « ce n'est pas parce qu'on observe une corrélation statistique positive entre la présence de membres de la catégorie sociale X et le vote pour le candidat Y que l'on peut pour autant affirmer, en toute rigueur, que ce sont les membres de la catégorie sociale X qui votent pour Y. » (Rivière (J.), L'illusion du vote bobo, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Géographie sociale », 2022, p. 24-25.).

comme l'Ouest (la Bretagne par exemple) ou dans certaines régions votant de manière similaire. Cela n'explique pas non plus la présence importante de communes nouvelles dans des régions votant différemment (Savoies, Ain...).

Il paraît donc nécessaire d'étudier plus finement, on entend à l'échelle communale, la corrélation entre les orientations politiques et la création des communes nouvelles.

Cet article propose d'analyser à nouveaux frais les communes nouvelles sous l'angle du positionnement électoral des citoyens. Cela implique de se situer dans le champ de la géographie électorale (première section) et de présenter les données et méthodes mises en œuvre (deuxième section). La troisième section présentera les résultats, qui seront discutés en conclusion.

État de l'art et questions de recherche

Des débats existent dans la littérature sur les raisons qui poussent les communes à fusionner. Les incitations fiscales, d'abord, sont présentées comme un moteur particulièrement fort pour certains[35], tandis que d'autres considèrent que cela n'a jamais été l'objectif principal des communes se regroupant[36]. Ce qui est certain, c'est que ces incitations étaient ouvertes à bien plus de communes que celles qui ont fusionné. Certains aspects socio-économiques ou budgétaires ont pu être évoqués[37] pour désigner des caractéristiques sur- ou sous-représentées chez les communes fusionnantes, mais sans qu'aucun lien systématique puisse être pointé.

L'orientation politique des communes nouvelles n'a, pour l'instant, pas fait l'objet d'une analyse approfondie, alors même que l'ouest de la France sur lequel se sont centrés tant d'ouvrages de géographie électorale[38] est particulièrement concerné par ce mouvement.

Il ne s'agit pas, ici, de refaire un *Tableau politique de la France de l'Ouest* tel que l'a proposé André Siegfried en 1913 ; il est déjà suffisamment impressionnant de s'inscrire dans l'ombre de ce monument[39]. A. Siegfried cherche à y déterminer la « personnalité » des

35 Acar (B.), Reix (P.), Giudici (V.), Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines, Inspection Générale de l'Administration, 2022.

36 Aubelle (V.), Panorama des communes nouvelles Tome 2, op. cit.

37 Bideau (G.), Ysebaert (R.), « Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ? », L'Espace géographique, 502021/1-2, 2022.

38 Siegfried (A.), Tableau politique de la France de l'Ouest sous la IIIe République, Paris, France, Librairie Armand Colin, 1913 ; Bussi (M.), Éléments de géographie électorale : À travers l'exemple de la France de l'Ouest, Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre, coll. « Nouvelles donnes en géographie », 1998 ; Rivière (J.), L'illusion du vote bobo, op. cit.

39 Bussi (M.), Le Digol (C.), Voilliot (C.), Le Tableau politique de la France de l'Ouest d'André Siegfried : 100 ans après. Héritages et postérités, Presses universitaires de Rennes, 2019.

territoires, à partir de données qu'il n'appelle pas encore socio-économiques et électorales : « Savoir comment *se comportent* une région, un département, une circonscription, un canton, une commune ; en déduire leur individualité politique ; n'est-ce pas en effet le but final à poursuivre[40] ? ».

C'est encore l'Ouest qui est pris comme terrain par Michel Bussi lorsqu'il souhaite remettre l'espace au cœur de l'étude des votes avec un double but : « confronter dans un premier temps les facteurs explicatifs sociologiques classiques du vote à l'espace, pour ensuite tester l'espace lui-même en tant que facteur explicatif »[41], il s'agit d'observer ce que M. Bussi appelle « l'effet sociologique » ou « l'effet de structure » pour, à partir de l'écart à ce modèle, déterminer le rôle du contexte. Le but affiché clairement en introduction est d'« expliquer le vote ». Le travail le plus marquant récemment concernant la géographie électorale est sans doute *L'illusion du vote bobo* de Jean Rivière[42], qui prend pour objet les 35 premières villes françaises mais avec un long développement, plus approfondi, sur une ville particulière (toujours de l'Ouest) : Nantes. Son propos est, là encore, de distinguer des « effets de structure » (rôle de la composition sociale) et des « effets de contexte », quand « l'histoire sociale et politique façonne des contextes locaux différents[43] » pour arriver à une « socio-géographie qui entend mettre l'accent sur la dimension spatiale des inégalités sociales et de leurs effets électoraux dans les grandes villes françaises[44]. ».

Nous n'aurons pas la même prétention explicative ni même descriptive que les ouvrages qui viennent d'être cités. En effet, notre objet n'est pas l'Ouest. Notre objet est le phénomène des communes nouvelles, cette politique publique pour laquelle nous souhaitons apporter un éclairage scientifique, en particulier sur la question de l'orientation politique. Notre objectif n'est pas non plus d'expliquer les votes, nous nous proposons plutôt de chercher si on observe des spécificités concernant ces communes qui ont fait le choix de fusionner. L'Ouest sera, en revanche, un cadre d'étude particulièrement intéressant, du fait de la forte présence des communes nouvelles dans cet espace (cf. Figure 3). Nous reprendrons également certains outils conceptuels comme l'effet de contexte pour montrer qu'il est nécessaire de prendre en compte la dimension spatiale pour étudier un phénomène politique comme les communes nouvelles.

---

40 Siegfried (A.), Tableau politique de la France de l'Ouest sous la IIIe République, 2e édition (1e en 1913)., Paris, France, Librairie Armand Colin, 1964, p. xxvi.

41 Bussi (M.), Éléments de géographie électorale, op. cit.

42 Rivière (J.), L'illusion du vote bobo, op. cit.

43 Ibid., p. 18.

44 Ibid., p. 21.

Précisons que la pertinence de la prise en compte des orientations politiques (on entend là les questions de nuances et d'étiquettes politiques, y compris les appartenances partisanes) ne relève pas de l'évidence lorsqu'on s'intéresse aux communes et aux dynamiques intercommunales. En effet, il a pu être montré à quel point les débats étaient parfois peu politisés dans le cadre de l'intercommunalité : « quelle est donc cette assemblée politique où l'adoption disputée d'une délibération semble si peu fréquente qu'elle puisse susciter un tel émoi et une telle improvisation ? Quelle est donc cette arène […] où les majorités semblent si peu menacées et les résultats des votes si prévisibles, que rien n'a même été prévu pour procéder au décompte des voix[45] ? ». Mais il nous paraît nécessaire de montrer le plus clairement possible ce que les résultats électoraux peuvent nous dire ou nous faire comprendre des phénomènes de fusion, sans rien masquer des limites de la démarche.

Poser la question du positionnement politique des communes nouvelles rejoint également la question de la légitimité démocratique des échelons locaux, légitimité particulièrement mise en cause dans le cas de l'intercommunalité[46]. De ce point de vue, la commune nouvelle intervient tout d'abord en agrandissant la maille à laquelle s'exerce le suffrage universel direct. D'autre part, ces communes nouvelles pourraient avoir vocation à potentiellement remplacer les intercommunalités, par exemple avec le statut de commune-communauté (qui reste cependant encore une Arlésienne). Une commune-communauté pourrait être créée si toutes les communes d'une intercommunalité décidaient de créer, ensemble, une commune nouvelle. Elle recevrait, alors, les compétences de l'ensemble du bloc communal (compétences communales et intercommunales). Dans cette optique de démocratie, il ne faut pas oublier qu'un des enjeux est également la lisibilité des différents échelons territoriaux, alors qu'il faut parfois mobiliser de nouveaux concepts comme celui de trans-communalité pour décrire la situation actuelle, soit « la configuration territoriale formée par les communes, l'EPCI [Établissement Public de Coopération Intercommunale] communautaire et leurs différents démembrements sur le territoire[47] ». Les communes

45 Desage (F.), Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003), Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2005, p. 12.

46 Desage (F.), Guéranger (D.), La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales, Bellecombe-en-Bauges (73340), France, Éditions du croquant, 2011 ; Desage (F.), Guéranger (D.), « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie - Métropolitiques », coll. « Métropolitiques », 2013.

47 Fabry (A.), Une configuration territoriale spécifique : la transcommunalité. Interdépendances et figures du compromis communes-intercommunalité dans Le Grésivaudan, phdthesis, Université Paris-Dauphine - PSL, 2021.

nouvelles devenant les nouvelles circonscriptions électorales suite à la décision des élus municipaux, peut-on observer des déterminants politiques à ces choix ?

La dimension politique des communes nouvelles se trouve donc au cœur de différentes questions :

- Les communes qui choisissent de fusionner ont-elles une orientation politique particulière ? Observe-t-on un effet de composition du groupe des communes fusionnantes du point de vue des votes qui y ont été exprimés ?
- Y a-t-il, d'autre part, un effet de contexte ? Les territoires dans lesquels les communes nouvelles s'inscrivent sont-ils déterminants pour comprendre les spécificités de ces communes ?
- Les communes nouvelles étant un regroupement de plusieurs communes fusionnantes, ces dernières ont-elles, sur le plan politique, plutôt des profils similaires, conduisant à de nouvelles entités homogènes, ou plutôt des profils différents, conduisant à des entités hétérogènes ?
- Enfin, les populations des communes nouvelles ont-elles un positionnement électoral différent après les fusions ?

Méthodes

Pour répondre à ces questions, les résultats des élections sont assez largement disponibles mais impliquent des choix méthodologiques importants qu'il faut préciser.

• Synthétiser des données électorales

Les résultats d'une élection impliquent, tout d'abord, de prendre en compte une multiplicité de paramètres : pourcentages de votes exprimés en fonction d'un candidat mais aussi répartition des votes restants en fonction des autres candidats, question de l'abstention, etc. Des méthodes multivariées, robustes, comme la CAH (Classification Ascendante Hiérarchique) ou la méthode du *k-means clustering* (« partitionnement en *k* moyennes »), peuvent être utilisées dans le champs des analyses de géographie électorale[48] pour synthétiser, dans une typologie, une multiplicité d'indicateurs politiques. La réalisation de la typologie n'est pas l'objectif premier de cet étude mais un moyen, un outil. Notre but n'est pas d'étudier

48 Bussi (M.), Éléments de géographie électorale, op. cit. ; Rivière (J.), L'illusion du vote bobo, op. cit.

la typologie politique des communes françaises mais plutôt d'observer le positionnement des communes fusionnantes ou nouvelles vis-à-vis de cette typologie. Nous ne développerons donc pas ici tous les choix méthodologiques faits mais les données et le code utilisé pour leur traitement est mis à disposition dans une logique de science ouverte, permettant la réplication, la réutilisation ainsi que la vérification[49].

- **Les méthodes mises en œuvre pour étudier un groupe spécifique**

Les communes fusionnantes et les communes nouvelles sont en nombre suffisant pour légitimer une étude quantitative. Les communes fusionnantes (les communes ayant choisi de créer une commune nouvelle) sont, entre 2012 et 2024, un peu moins de 2 600, représentant 7 % des communes françaises avant fusion. Les communes nouvelles, soit le résultat des fusions, sont au nombre d'environ 800, représentant un peu moins de 2,5 % des communes françaises. Leur nombre est donc suffisant, mais le profil des communes fusionnantes et nouvelles (en fonction de la date à laquelle on se positionne, avant ou après fusion) implique de prendre en compte un certain nombre de biais.

Les communes fusionnantes, par exemple, n'ont pas toutes le même profil. On retrouve, en leur sein, une diversité proche de celle de l'ensemble des communes françaises. Cependant, leurs situations sont souvent un peu plus proches des caractéristiques moyennes des communes françaises, les écarts-type sont un peu moins importants. Par exemple, du point de vue démographique, on observe moins de très petites communes ou de très grandes communes dans le groupe des communes fusionnantes, proportionnellement à leur poids dans les communes françaises (Figure 1). On retrouve des sur- ou sous-représentations également concernant le ZAU (Zonage en Aire Urbaine, Figure 2, cf. Tableau 7 en Annexe pour la signification détaillée des catégories). De plus, si on ne distingue pas de profil très spécifique, on observe cependant un effet régional marqué, une sorte d'effet de grappe (cf. Figure 3).

49 Un lien sera proposé ici vers une plateforme type Nakala, regroupant les données et le code utilisé. [Nous tenons ces données à disposition des relecteurs, mais la réalisation d'une archive en ligne pendant le processus de soumission poserait des problèmes d'anonymisation.]

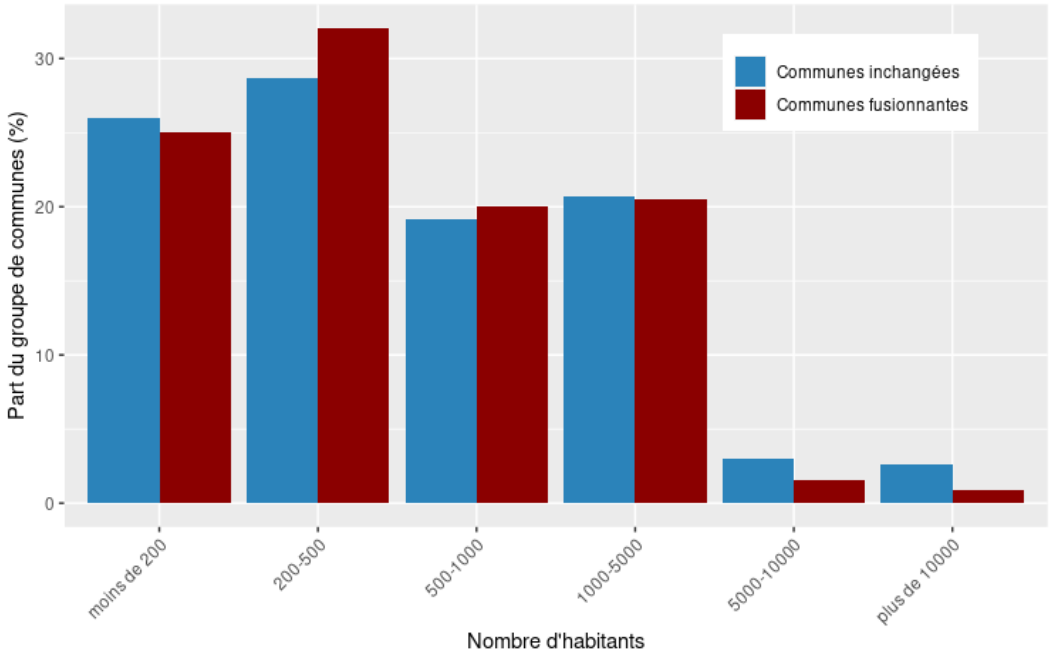


Figure 1 : Les communes fusionnantes au prisme de la population communale

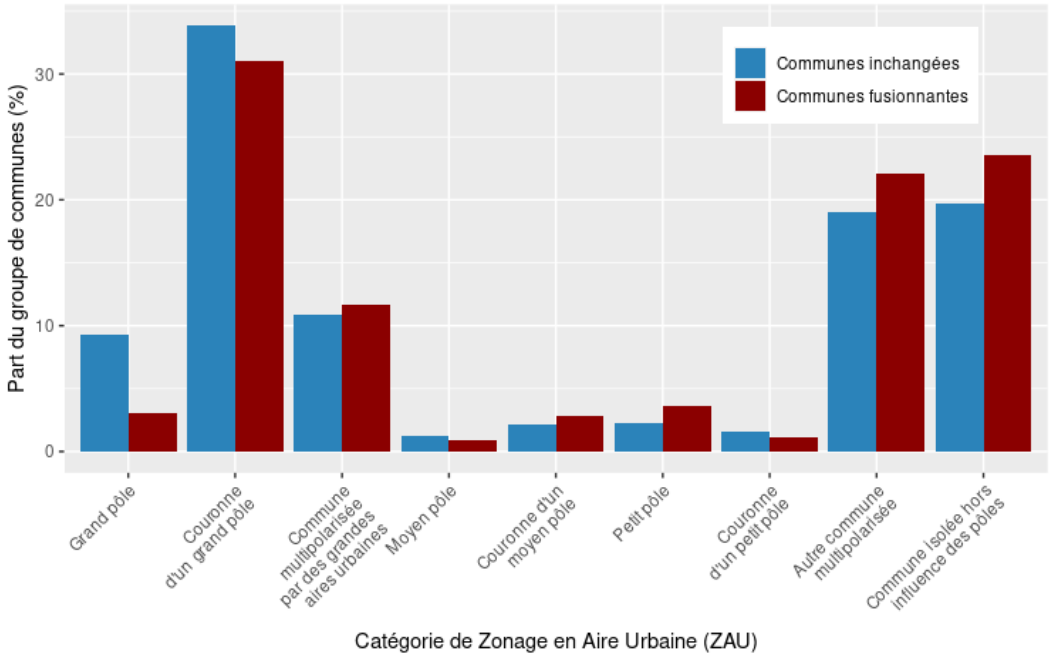


Figure 2 : Les communes fusionnantes au prisme de la catégorie de ZAU

Il est donc nécessaire d'utiliser des méthodes qui permettent de contrôler l'effet de certaines variables, pour lesquelles on sait que les communes étudiées se positionnent particulièrement. L'outil choisi est un modèle de régression logistique, permettant d'inclure des variables de contrôle, dans notre cas, l'appartenance géographique et le ZAU.

- **Quelles données utiliser ?**

Pour créer une commune nouvelle, le pouvoir décisionnaire appartient aux conseillères et conseillers municipaux. Pour étudier le positionnement politique des communes nouvelles, le plus adapté serait donc d'avoir des données concernant les nuances politiques des personnes ayant remporté les élections municipales. Les préfectures associent bien des nuances politiques à chaque candidat et candidate de certaines élections comme les législatives, mais cela n'est réalisé, aux élections municipales, que pour les communes de plus de 1 000 habitants. Or, les communes de moins de 1 000 habitants représentent plus de 77 % des communes fusionnantes, dont une part importante dirigée par des listes notées « LDIV » (listes diverses), ce qui rend ces résultats peu exploitables[50].

Les données concernant les orientations politiques des conseils municipaux n'étant pas disponibles directement, nous sommes obligés de prendre le risque de l'erreur écologique présentée précédemment, c'est-à-dire d'utiliser le vote des électeurs et électrices des conseils municipaux pour évoquer le choix réalisé par lesdits conseils. A. Siegfried écrivait « Le régime électif ne nous révèle guère l'électeur que par l'élu. Bien que la ressemblance soit souvent imparfaite et grossière, je n'ai pas jugé imprudent de m'en servir.[51] ». Qu'il nous soit permis de faire l'inverse, c'est-à-dire, pour paraphraser A. Siegfried, de « révéler l'élu par l'électeur ».

Le choix a donc été fait d'utiliser d'autres données, en l'occurrence celles des élections présidentielles. Cela permet d'avoir des données renseignées pour la totalité des communes françaises et comparables entre elles (limitant, par exemple l'effet notabiliaire qu'on peut retrouver lors des élections législatives). En revanche, cela implique un biais méthodologique : notre objectif initial est d'avoir une information sur les élues et élus municipaux, or les données des élections présidentielles ne nous donnent pas directement cette information. En effet, des communes ayant voté majoritairement en faveur d'un bord politique lors d'une présidentielle peuvent avoir des élus d'un autre bord, ou sans étiquette. Faute de données plus adaptées et exploitables, nous nous utilisons celles-ci.

50 Le détail de l'analyse des nuances politiques des élus aux élections municipales pour les communes de plus de 1000 habitants sera peu développé ici mais les résultats sont disponibles dans l'annexe en ligne. [Lien vers l'archive en ligne.]

51 Siegfried (A.), Tableau politique de la France de l'Ouest sous la IIIe République, op. cit., p. xx.

- **Choix méthodologiques en lien avec la disponibilité des données**

Une fois choisies les élections que nous décidons d'étudier, un problème majeur se pose en lien avec la géographie administrative à laquelle les résultats sont disponibles. En effet, les résultats des élections les plus facilement exploitables sont fournis à l'échelle communale, pour les communes existant lors de l'élection en question. Cela rend difficile l'étude des communes nouvelles qui, par définition, ont engendré des changements de périmètre. Par exemple, concernant les élections de 2017, les résultats sont disponibles à l'échelle des communes existant à cette date-là, ce qui empêche de réfléchir à l'homogénéité ou l'hétérogénéité interne aux communes nouvelles. En revanche, il est toujours possible d'agréger les données disponibles uniquement pour des communes n'ayant pas fusionné au périmètre de la future commune nouvelle.

Plusieurs possibilités ont été envisagées[52] et nous en avons retenu deux :

- Partir des données avant ou après la très grande majorité des fusions. En effet, les premières communes ont été créées en 2012 et les dernières (à date du 1er janvier 2024) en 2023 mais leur nombre est peu important avant 2015 et après 2020. Ainsi, pour les élections précédant l'année 2014, le nombre de communes ayant fusionné étant tout à fait limité, nous avons les informations à l'échelle de la très grande majorité des communes fusionnantes. Pour les élections postérieures à l'année 2020, inversement, la très grande majorité des communes nouvelles existant aujourd'hui ont été créées, nous avons les informations pour la quasi totalité des communes nouvelles.
- Pour les élections intermédiaires, nous utilisons les données à l'échelle des bureaux de vote pour reconstituer les données à l'échelle des communes fusionnantes. Cette solution est théoriquement la meilleure mais, dans la pratique, complexe à mettre en œuvre (voir encadré).

52 Le détail des expérimentations se trouve dans les annexes en ligne.

Encadré : utiliser les données des bureaux de vote

Il n'existe pas de fond de carte officiel des bureaux de vote (permettant de les redistribuer en fonction d'une autre géographie administrative). La loi n°2016-1048 du 1er août 2016 a créé le REU (Répertoire Électoral Unique) qui comporte les adresses des électeurs inscrits sur les listes électorales, associées à leur bureau de vote. À partir de ces données, des méthodes ont été proposées pour réaliser des fonds de carte des bureaux de vote, par exemple par l'INSEE[53]. Nous avons repris le fond de carte réalisé par Frédéric Rodrigoa, qui a mis en œuvre cette méthode et propose une géométrie des bureaux de vote[54], à partir d'une méthode décrite ainsi que ses limites[55].

À partir de ce fond de carte, il a été nécessaire de retravailler les données pour faire correspondre les données des bureaux de vote aux données des communes françaises à la géographie administrative au 1er janvier 2011 (soit avant toute création de commune nouvelle).

Joël Gombin a proposé une méthode permettant de transférer les données entre plusieurs géographies, en particulier en ré-attribuant les données en fonction des superficies[56]. Cette méthode n'a pas été testée car les résultats à l'aide des centroïdes, utilisée ici, était suffisante pour l'étude que nous avions à mener et permettait de conserver au maximum les éventuelles différences entre communes fusionnantes, ce qu'une ré-attribution en fonction des superficies ne permettrait pas.

La méthode mise en œuvre pour les données présentées ici est la suivante : les données électorales sont associées aux géométries des bureaux de vote. Puis, cet ensemble est lui-même associé aux communes ayant fusionné à l'aide d'une jonction spatiale (on détermine dans quelle commune fusionnante se situe le centroïde des bureaux de vote ; s'il y a plusieurs bureaux dans une seule commune fusionnante, on agrège les données). Le résultat de ces jonctions est satisfaisant bien qu'imparfait : pour l'élection présidentielle de 2017, il est ainsi possible de reconstituer les résultats de près de 88 % des communes ayant fusionné avant ou après cette date (2 252 communes sont renseignées sur 2 571 communes fusionnantes dans notre base de données et près de

53 https://inseefrlab.github.io/mapvotr/index.html et https://blog.insee.fr/a-vote-a-chaque-bureau-de-vote-ses-electeurs/.

54 https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/reconstruction-automatique-de-la-geometrie-des-bureaux-de-vote-depuis-insee-reu-et-openstreetmap/.

55 https://makina-corpus.com/sig-cartographie/une-approche-de-reconstruction-automatique-de-la-geometrie-des-bureaux-de-vote.

56 Gombin (J.), spReapportion: Reapportion data from one geography to another, https://rdrr.io/github/joelgombin/spReapportion/man/spReapportion.html, consulté le 9 mai 2024.

84 % avec 2 143 communes sur 2 571 pour l'élection de 2022). Cette imperfection s'explique en partie par des difficultés de joindre les données des résultats avec les géométries des bureaux de vote, en particulier car les géométries sont celles du REU après 2022, alors que les bureaux ont pu connaître des changements depuis les premières élections étudiées ici (2017 pour l'utilisation des bureaux). Le second problème rencontré est que les géométries des bureaux de vote ne sont pas nécessairement parfaites et que le passage par les centroïdes peut créer des distorsions. Précisons qu'étant données les limites dans la jonction des différentes bases de données, nous n'avons utilisé les données des bureaux de vote que quand cela était nécessaire, c'est-à-dire pour les communes fusionnantes ayant déjà fusionné (Tableau 1).

Tableau 1 Les données électorales utilisées en fonction des situations des communes

Communes	**Maille utilisée pour collecter les résultats des élections**	**Résultat**
Communes non concernées par les communes nouvelles	Données à l'échelle communale	Pas de perte de données
Communes ayant fusionné après le scrutin concerné	Données à l'échelle communale	Pas de perte de données
Communes ayant fusionné avant le scrutin concerné	Données à l'échelle des bureaux de vote	Perte de quelques données

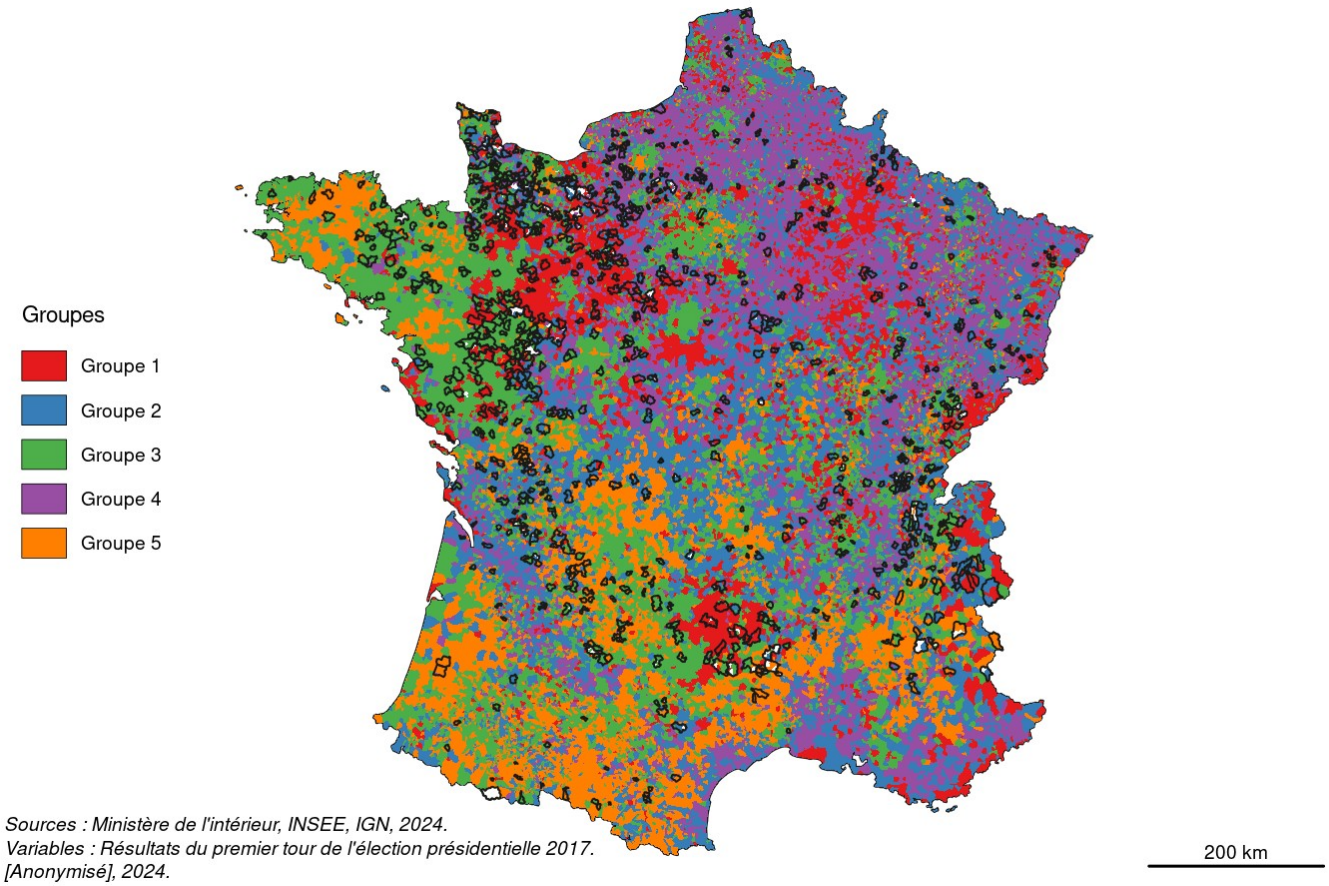
- **Les communes fusionnantes : des communes comme les autres ?**

À partir des données du premier tour de l'élection présidentielle de 2017, on peut proposer une typologie à cinq classes, réalisée suivant la méthode des *k-means*. Sans surprise, on observe une répartition à l'échelle française (Figure 3) reprenant des grandes divisions que nous n'allons pas développer ici (effet régional, rôle des villes, etc.). Les valeurs des différents groupes vis-à-vis des variables choisies peuvent paraître proches en valeurs absolues (Figure 4) mais si on standardise ces dernières (Figure 5), on s'aperçoit que chaque groupe a une ou deux tendances nettes par rapport aux autres : le groupe 1 avec une sur-représentation du vote Fillon, le groupe 2 avec une sur-représentation de l'abstention, le groupe 3 avec une sur-représentation du vote Macron, le groupe 4 avec une sur-représentation du vote Le Pen, le groupe 5 avec une sur-représentation des votes Hamon et surtout Mélenchon. On peut, enfin, regarder le positionnement des communes fusionnantes en le comparant au positionnement de l'ensemble des communes françaises (Figure 6). On y observe, par exemple, une sur-

représentation des votes Fillon et Le Pen ainsi qu'une sous-représentation du vote Mélenchon ou de l'abstention.

Cela se retrouve, en partie, lorsqu'on observe la répartition des communes fusionnantes au sein des différents groupes (Tableau 2[57]). On y observe une sur-représentation dans les groupes 1 et 3, ce qui est cohérent avec ce qui a été dit précédemment pour le vote Fillon, mais moins pour le vote Macron (très légèrement plus important dans les communes fusionnantes par rapport à la moyenne française). Un autre élément peut attirer l'attention : le fait que les communes fusionnantes soient sous-représentées dans le groupe 4 (bien que légèrement), alors que le vote Le Pen est plutôt plus important dans les communes fusionnantes que dans l'ensemble de la France. Il est alors nécessaire de faire intervenir le contexte, à l'aide d'une régression logistique.

Figure 3 : Carte de la typologie exploratoire[58]



57 Ces éléments sont considérés statistiquement significatifs, test de Chi² : X-squared = 161,43, df = 4, p-value < 2,2e-16.

58 Les communes nouvelles sont indiquées par un liseré noir.

Figure 4 : Les valeurs des votes des différents groupes

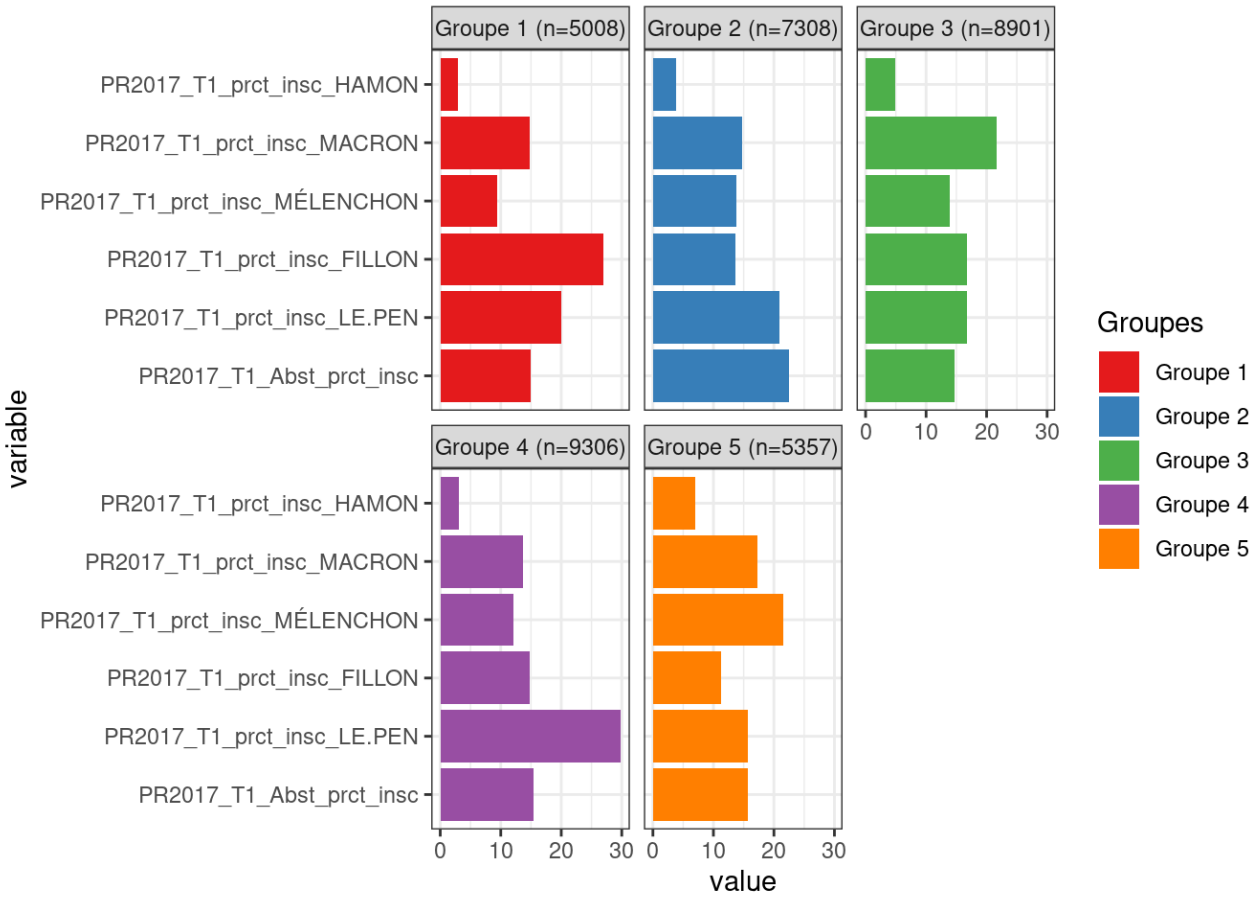


Figure 5 : Les valeurs standardisées des groupes de la typologie

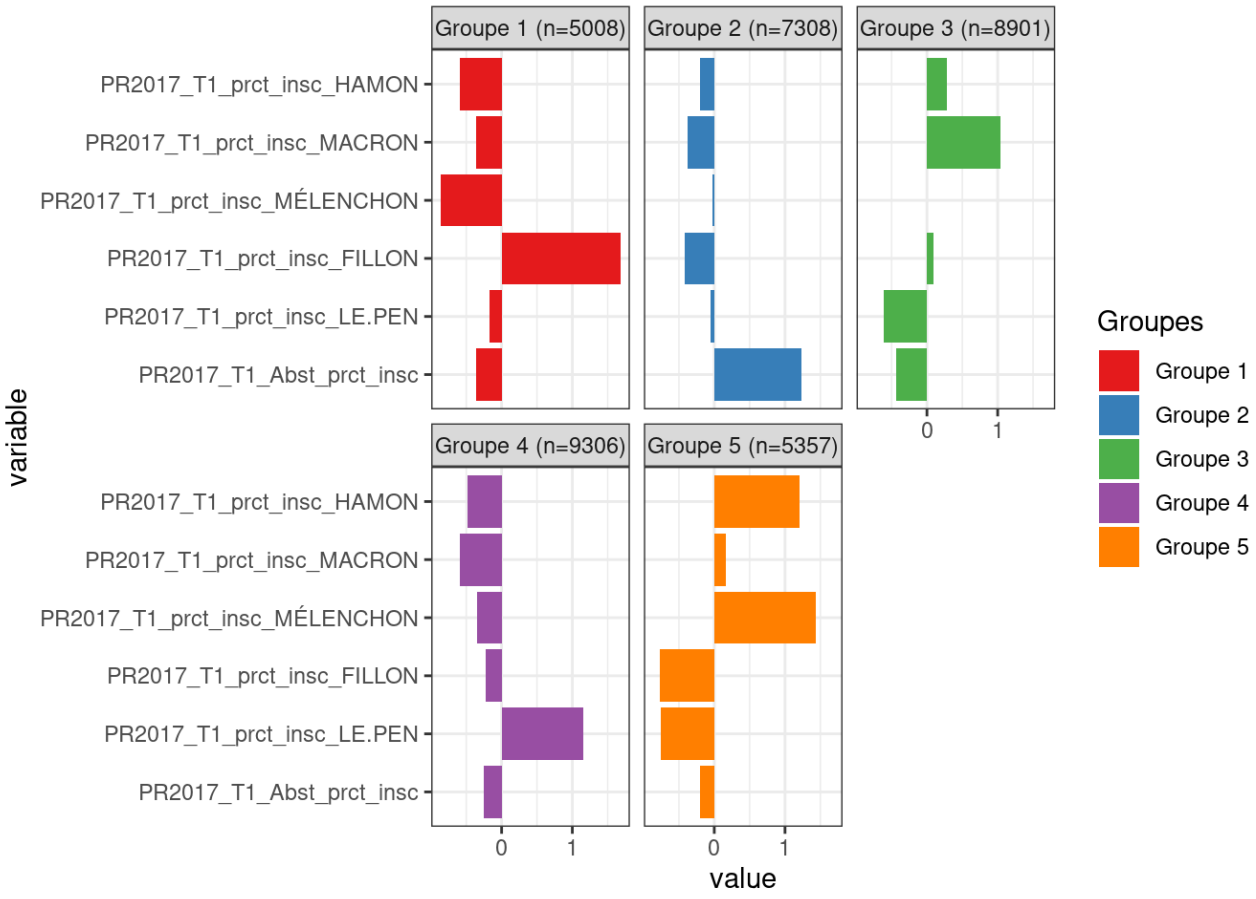


Figure 6 : Différence entre les communes fusionnantes et la moyenne française

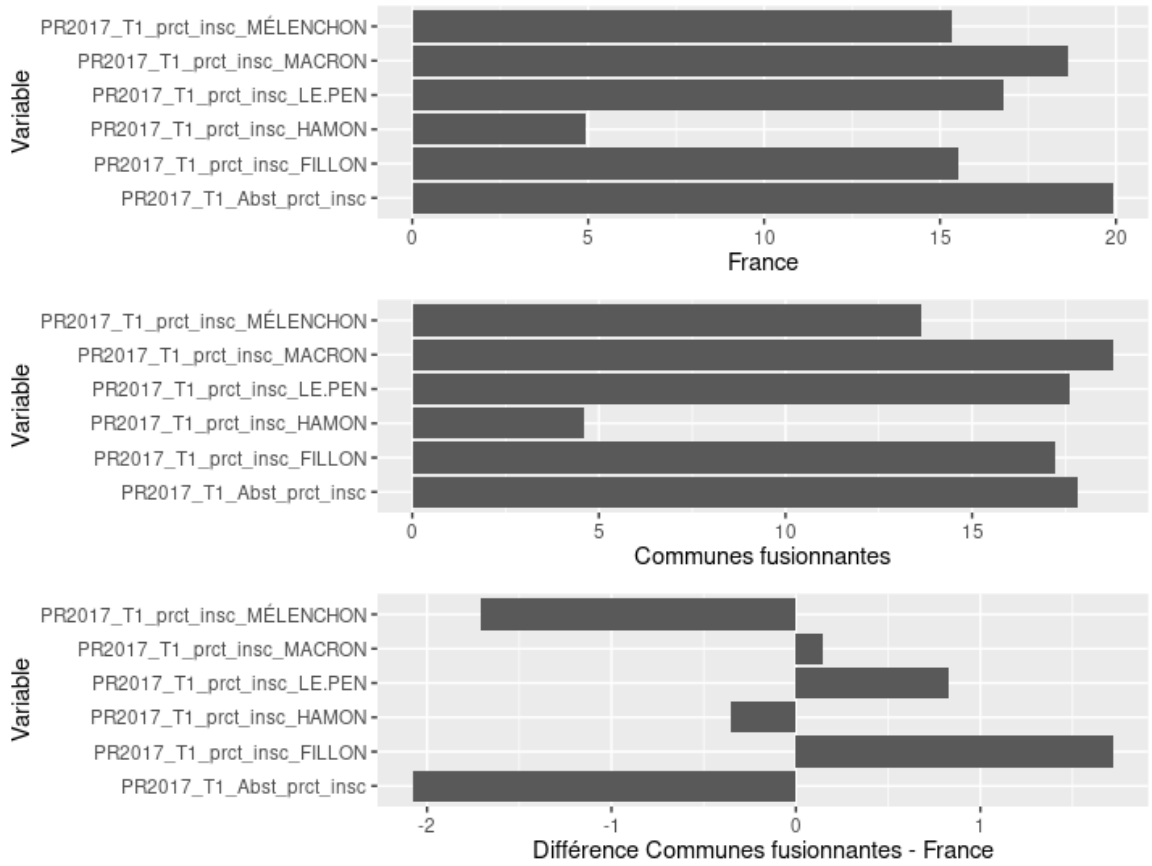


Tableau 2 Les communes fusionnantes au sein des différents groupes de la typologie[59]

	Groupe 1	**Groupe 2**	**Groupe 3**	**Groupe 4**	**Groupe 5**	**Total**
Communes inchangées (%)	91,8	93,9	91,8	95,8	94,8	93,7
Communes fusionnantes (%)	8,2	6,1	8,2	4,2	5,2	6,2

- **D'autres éléments plus déterminants**

La mise en œuvre d'une régression logistique permet d'observer l'effet de certaines variables « toutes choses égales par ailleurs quant aux variables étudiées ». Dans le cas des communes nouvelles, un « effet de grappe » a bien été décrit[60] et, sur un pas de temps historique plus large, le rôle des départements comme contexte favorisant les fusions a pu être

59 Le total n'est pas systématiquement égal à 100 % du fait des arrondis.

60 *Bideau (G.), « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) », art. cit.*

montré, comme par exemple lors des fusions dites « Marcellin » des années 1970 où les fusions se sont concentrées dans certains départements en particulier[61]. Le positionnement inégal des communes fusionnantes vis-à-vis du ZAU est également un point qui a été souligné, et qui mérite par conséquent d'être intégré à la régression logistique pour en contrôler ces effets. Le Tableau 3 présente les résultats obtenus en utilisant les mêmes variables que celles utilisées dans la typologie.

Nous n'avons pas intégré dans cette analyse le fait de ne pas avoir eu de candidats lors du premier tour des élections municipales. L'absence de candidats peut être vue comme un élément déterminant pour la fusion des communes mais, sur les 61 communes de moins de 1 000 habitants sans candidats au premier tour des élections municipales en 2014, seules 11 ont choisi de fusionner depuis. Soit une proportion plus importante que les communes fusionnantes dans l'ensemble des communes françaises mais sans que ce parallèle puisse être être fait de manière systématique et avec un nombre d'individus qui le rend peu significatif d'un point de vue statistique.

61 Bideau (G.), Verdier (N.), « Une trame communale immuable ? La nécessaire géohistoire des communes françaises (1800-2024) », Cybergeo: European Journal of Geography (à paraître en 2024).

Tableau 3 Mise en œuvre d'une régression logistique binomiale à partir des résultats du premier tour de l'élection présidentielle de 2017[62]

Caractéristique	OR[63]	95 % – IC[64]	p-valeur	Significativité[65]	GVIF ajusté[66]
PR2017_T1_Abst_prct_insc				***	**1,1**
(15.3,17.4]	—	—			
(0,13]	0,81	0,69 – 0,94	0,007	**	
(13,15.3]	0,84	0,72 – 0,97	0,021	*	
(17.4,20.2]	1,14	0,98 – 1,31	0,085	.	
(20.2,50]	1,25	1,06 – 1,47	0,008	**	
PR2017_T1_prct_insc_LE.PEN					**1,2**
(19.1,22.9]	—	—			
(0,15]	0,95	0,80 – 1,13	0,6		
(15,19.1]	0,96	0,83 – 1,11	0,6		
(22.9,27.5]	0,92	0,79 – 1,07	0,3		
(27.5,73.5]	0,83	0,68 – 1,02	0,084	.	
PR2017_T1_prct_insc_FILLON					**1,1**
(14,16.8]	—	—			
(0,11.2]	0,98	0,82 – 1,17	0,8		
(11.2,14]	1,05	0,90 – 1,23	0,5		
(16.8,20.6]	1,14	0,98 – 1,32	0,083	.	
(20.6,84.2]	1,10	0,92 – 1,31	0,3		

62 On retrouve des données très similaires, soit un faible impact des éléments électoraux mais une importance du ZAU et des départements, si on étudie les données de l'élection présidentielle de 2012.

63 OR : Odds Ratio (on parle aussi de rapport de cotes). S'il est supérieur à 1, cela signifie, en quelque sorte, que la probabilité pour une commune de fusionner augmente si elle appartient à la catégorie concernée plutôt qu'à la variable de référence. Si l'Odds Ratio est inférieur à 1 (par exemple pour les dépenses de personnel), cela signifie que cette probabilité diminue. Pour les variables quantitatives, la variable de référence est le quantile (sur cinq) autour de la moyenne. Pour les variables qualitatives, la variable de référence est la plus fréquente.

64 Intervalle de confiance.

65 Significativité : *** p <= 0,001, ** p <= 0,01 ; * p <= 0,05 ; . p ≤ 0,1 ; non significatif p > 0,05.

66 Le GVIF (*Generalized Variance Inflation Factor,* facteur d'inflation de variance généralisé) permet d'estimer la colinéarité des variables, le fait qu'elles soient corrélées entre elles. On présente ici une version ajustée du GVIF ($GVIF^{1/(2*df)}$). La littérature considère qu'un GVIF ajusté montre une colinéarité importante pouvant poser des problèmes d'interprétation du modèle. Ce n'est pas le cas ici.

Caractéristique	OR	95 % – IC	p-valeur	Significa-tivité	GVIF ajusté
PR2017_T1_prct_insc_MÉLENCHON					**1,1**
(12.4,14.6]	—	—			
(0,9.89]	0,92	0,78 – 1,09	0,3		
(9.89,12.4]	1,06	0,92 – 1,23	0,4		
(14.6,17.6]	0,98	0,84 – 1,14	0,8		
(17.6,66.7]	1,05	0,87 – 1,25	0,6		
PR2017_T1_prct_insc_MACRON					**1,1**
(15.1,17.5]	—	—			
(0,12.5]	0,98	0,82 – 1,16	0,8		
(12.5,15.1]	0,92	0,79 – 1,08	0,3		
(17.5,20.5]	1,07	0,93 – 1,24	0,4		
(20.5,50]	1,02	0,86 – 1,20	0,9		
PR2017_T1_prct_insc_HAMON					**1,1**
(3.49,4.43]	—	—			
(0,2.51]	0,84	0,71 – 0,99	0,034	*	
(2.51,3.49]	0,94	0,81 – 1,08	0,4		
(4.43,5.75]	0,97	0,84 – 1,12	0,7		
(5.75,40]	1,05	0,89 – 1,23	0,6		
CATAEU2010				***	**1,0**
112	—	—			
400	1,29	1,10 – 1,50	0,001	**	
300	1,18	1,03 – 1,36	0,019	*	
120	1,13	0,96 – 1,33	0,15		
111	0,40	0,31 – 0,52	<0,001	***	
221	1,47	1,12 – 1,92	0,005	**	
212	1,25	0,94 – 1,65	0,12		
222	0,86	0,53 – 1,33	0,5		
211	0,78	0,48 – 1,20	0,3		
CODE_DEPT[67]				***	**1,0**

Il est utile, pour chaque variable, d'observer si son effet est significatif si on la retire du modèle. C'est-à-dire d'estimer son effet global (par un test d'Anova, ce qui est reporté dans le Tableau 3 en face de l'intitulé de la variable). En l'occurrence, presque toutes les variables électorales peuvent être retirées sans affecter le modèle. La seule qui ait un poids significatif est l'abstention. Le fait d'avoir une abstention faible (entre 0 et 13 %) est significativement corrélé au fait de ne pas fusionner (toutes choses égales par ailleurs quant aux variables du modèle), tandis que le fait d'avoir un taux d'abstention élevé (supérieur à 20 %) est positivement corrélé au fait de fusionner. Sans présager des conclusions à en tirer, on peut constater que les communes qui fusionnent ont généralement une population qui s'est davantage abstenue lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2017.

Cela permet de souligner un point important : le fort effet de contexte, c'est-à-dire que se situer dans certains départements a un poids bien plus important que les positionnements électoraux. Pour le dire autrement, à ZAU et groupe politique identiques, le fait d'appartenir à un département plutôt qu'à un autre conduit à une probabilité statistiquement significativement plus forte de fusionner. Cela rejoint la littérature qui insiste sur le rôle des associations départementales d'élus, les incitations ou accompagnements plus ou moins efficaces de certaines préfectures ou encore ce qu'on appelle « l'effet consultant », car en l'occurrence des parlementaires et maires ont pu jouer un rôle de présentation du statut de commune nouvelle, et inciter par là les conseils municipaux à s'engager dans cette démarche[68]. L'effet d'émulation, voire de concurrence entre communes qui voient leurs voisines fusionner, n'est pas à négliger non plus.

Le ZAU, lui aussi, a un rôle très important. On observe un effet très significatif et négatif du code 111 (commune centre d'un grand pôle urbain) et positif des codes 221, 400 voire 300 (respectivement communes appartenant à un petit pôle, communes hors influences des pôles et autres communes multipolarisées). Cela signifie que, même en mettant de côté les positionnements électoraux différents entre les villes centres et les espaces périphériques (ces données sont intégrées dans le modèle, on est donc dans une réflexion « toutes choses étant égales par ailleurs »), le fait d'appartenir à un centre d'un grand pôle urbain conduit à une probabilité plus faible de fusion. Cela permet de mettre en perspective l'idée que les fusions de communes, sur le temps long tout du moins, serait l'occasion pour des villes d'étendre leurs municipalités en même temps que l'urbanisation se développe : si cela a pu être bien

67 Non détaillé du fait du nombre important de lignes. Les départements ayant une influence significative sont ceux qui regroupent le plus de communes nouvelles.

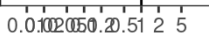
68 *Bideau (G.), « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) », art. cit.*

documenté dans certains contextes plus anciens[69], cela ne paraît pas un angle d'approche pertinent pour étudier les communes nouvelles.

Dans le cas d'une typologie élaborée par CAH à l'échelle de la Normandie sur les variables du premier tour de l'élection présidentielle de 2012, c'est même l'ensemble de la variable du groupe d'appartenance politique qui n'a plus du tout de significativité statistique, ce qui signifie que cet élément n'a pas d'impact si on prend en compte l'appartenance départementale et le ZAU (Figure 7).

Figure 7 : Régression logistique à partir d'une typologie des résultats du premier tour de l'élection présidentielle de 2012 en Normandie

Variable		N	Odds ratio	p
Groupes	Groupe 2	1113	Reference	
	Groupe 1	1014	0.88 (0.70, 1.09)	0.246
	Groupe 3	562	0.96 (0.74, 1.25)	0.777
	Groupe 4	542	0.84 (0.65, 1.09)	0.194
CATAEU2010	112	1118	Reference	
	111	210	0.37 (0.22, 0.59)	<0.001
	120	492	1.10 (0.85, 1.44)	0.464
	211	30	0.12 (0.01, 0.56)	0.035
	212	97	0.78 (0.44, 1.31)	0.362
	221	75	2.22 (1.32, 3.70)	0.002
	222	33	1.14 (0.50, 2.42)	0.737
	300	765	1.05 (0.81, 1.35)	0.706
	400	411	1.43 (1.07, 1.91)	0.017
CODE_DEPT	76	744	Reference	
	14	706	6.87 (4.92, 9.76)	<0.001
	27	675	3.25 (2.29, 4.68)	<0.001
	50	601	6.84 (4.83, 9.86)	<0.001
	61	505	5.79 (4.02, 8.45)	<0.001



- **Question de l'appariement**

L'orientation politique ayant donc un impact limité sur la décision ou non de fusionner, observe-t-on qu'elle a un impact sur les choix de regroupements ? Les communes nouvelles constituent-elles avant tout des ensembles homogènes du point de vue de l'orientation politique ?

69 Par exemple Saunier (P.-Y.), « Logiques de l'aggrégation, naissance de l'agglomération lyonnaise au XIX° siècle », Bulletin du Centre Pierre Léon, 1, 1991.

C'est sur cette question que nous pouvons mobiliser les données sur les nuances politiques des listes ayant remporté les élections municipales de 2014 (avant la majorité des fusions). On dispose de 48 communes nouvelles pour lesquelles on connaît la nuance pour la totalité des communes fusionnantes. Parmi celles-ci, seules 18 regroupent des communes fusionnantes ayant toutes la même nuance politique. Parmi ces 18 communes, les listes « Divers droite » ou « Divers » sont sur-représentées, mais cela tient en partie au fait que ce sont les mentions les plus fréquentes. Cette rapide étude permet en tout cas de poser en première analyse que des orientations politiques divergentes ne paraissent pas être empêcher les fusions. Pour rester dans des contextes urbains, qui peuvent être considérés comme davantage politisés, on peut citer le cas de la commune nouvelle d'Annecy, créée à partir de communes où les nuances victorieuses étaient variées (listes d'union de la droite, d'union de la gauche, divers droite, divers gauche), comme, dans une moindre mesure, Cherbourg (listes d'union de la gauche, socialistes, divers droite). Des cas plus médiatisés récemment comme la fusion entre les deux mairies PS de Saint-Denis et Pierrefitte-sur-Seine en région parisienne, ou celle d'Oullins et Pierre-Bénite, deux mairies LR en région lyonnaise, ne doivent donc pas être érigés en généralités.

En s'appuyant sur la typologie présentée plus haut (réalisée, sur l'ensemble de la France, à partir des résultats du premier tour de l'élection présidentielle de 2017), on peut lister le nombre moyen de communes de chaque groupe à laquelle s'associent les communes (Tableau 4). Il se lit de la manière suivante : quand une commune fusionnante est du groupe 2, le profil moyen des autres communes fusionnantes au sein de la même commune nouvelle est 0,59 commune du groupe 1, 0,49 du groupe 2, etc. Évidemment, il ne s'agit pas de fusions avec des moitiés de communes mais de moyennes à l'échelle française. Ce tableau permet d'observer des liens plus fréquents (par exemple entre le groupe 3 et le groupe 4) ou plus rares (par exemple entre le groupe 1 et le groupe 3), mais on n'observe pas de groupe qui serait systématiquement rejeté par les autres, le groupe 4 étant celui avec les taux souvent les plus faibles, mais avec aussi le nombre de communes fusionnantes le plus élevé, ce qui, mécaniquement, rend moins fréquentes les fusions avec d'autres communes de types différents.

Tableau 4 L'appariement des communes en fonction de leur groupe

	Nombre de communes fusionnantes	Nombre moyen de communes (en retirant la commune testée en question)					Moyenne hors groupe concerné
Commune		Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5	
Groupe 1	393	0,65	0,65	0,16	0,46	0,58	0,46
Groupe 2	445	0,59	0,49	0,3	0,62	0,48	0,5
Groupe 3	279	0,18	0,47	0,44	0,8	0,23	0,42
Groupe 4	726	0,29	0,43	0,28	0,68	0,46	0,37
Groupe 5	409	0,63	0,57	0,14	0,83	0,76	0,54

Dans certains cas, des communes homogènes peuvent se constituer (Tableau 5). Ces situations sont loin d'être exceptionnelles mais, alors que plus de 56 % des fusions se font à deux communes et plus de 75 % à 3 communes, elles ne représentent pas la majorité des situations. On remarque, ici encore, une tendance à l'homogénéité pour le groupe 4, mais qui s'explique par le nombre important de communes fusionnantes de ce groupe, en lien avec les contextes géographiques observés plus haut.

Tableau 5 Les communes homogènes ont-elles une couleur politique particulière ?

	Groupe					**Total**
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	
Nombre de communes nouvelles homogènes du point de vue de la typologie	54	53	41	120	43	311
Pourcentages en fonction de la totalité des communes nouvelles	7 %	6,6 %	5,1 %	15 %	5,4 %	39,1 %
Pourcentages en fonction de la totalité des communes nouvelles homogènes	16 %	15,5 %	12 %	35 %	12,6 %	91,1 %[70]
Nombre de communes fusionnantes par groupe	393	445	279	726	409	2252
Pourcentages de chaque groupe en fonction de la totalité des communes fusionnantes	18 %	19,8 %	12,4 %	32 %	18,2 %	100 %[71]

70 Total qui n'est pas égal à zéro du fait de l'existence de valeurs non renseignées (cf. le choix des données et les imperfections de reconstitution des résultats à l'échelle des bureaux de vote).

71 100,4 % du fait d'arrondis.

Ainsi, alors que des communes nouvelles peuvent, dans certains contextes locaux, se créer autour d'affinités politiques, il n'est pas possible, au vu des données disponibles, d'en faire une généralité.

- **Les communes nouvelles votent-elles différemment ?**

Pour terminer, il est enfin possible d'observer comment les communes nouvelles ont voté lors des dernières élections présidentielles. Ce phénomène de fusion a-t-il plutôt créé une mobilisation des électeurs et électrices en faveur de candidats se présentant comme « anti-systèmes », alors que les communes nouvelles sont parfois vertement critiquées, en affirmant que cela accentuerait une déconnexion entre les électeurs et les élus[72] ?

La mise en œuvre d'une régression logistique avec les données du premier tour de l'élection présidentielle de 2022, cette fois à l'échelle des communes nouvelles (la quasi totalité des communes nouvelles ont été créées avant 2022), permet d'observer ces éléments, toutes choses égales par ailleurs quant au ZAU et à l'appartenance départementale (Tableau 6). Tout d'abord, on observe un poids important de l'abstention : les communes nouvelles sont marquées par une sous-représentation des abstentions faibles et une sur-représentation des abstentions fortes. Dit autrement, les populations des communes nouvelles s'abstiennent davantage. On y observe également une sous-représentation des votes élevés pour des candidats tels que Le Pen et Zemmour (et Mélenchon, même si cela est moins significatif d'un point de vue statistique). On ne voit donc pas s'exercer de vote protestataire. Ce constat mériterait d'être étudié de manière bien plus approfondie étant données les implications politiques éventuelles mais on observe, dans ces données, une moins grande politisation (abstention plus forte, ce qui avait déjà été montré pour les communes fusionnantes) ainsi qu'une moins grande mobilisation en faveur de candidats prônant des changements radicaux.

Tableau 6 Mise en œuvre d'une régression logistique binomiale à partir des résultats du premier tour de l'élection présidentielle de 2022

Caractéristique	OR	95 % – IC	p-valeur	Significa-tivité	GVIF ajusté
PR2022_T1_Abst_prct_insc				***	**1,1**
(18.9,21.2]	—	—			
(0,16.2]	0,38	0,28 – 0,52	<0,001	***	

72 Ville (F.), La géographie bouleversée des territoires français. Progrès ou recul de la démocratie ?, Paris, Association Population & Avenir - Salientes Éditions, coll. « Populations et territoires », 2023.

(16.2,18.9]	0,72	0,57 – 0,92	0,008	**	
(21.2,24]	1,3	1,05 – 1,61	0,015	*	
(24,58.3]	1,44	1,14 – 1,82	0,003	**	
PR2022_T1_prct_insc_LE.PEN					**1,1**
(20.8,24.3]	—	—			
(0,16.8]	0,8	0,62 – 1,03	0,083	.	
(16.8,20.8]	1	0,82 – 1,23	>0,9		
(24.3,28.5]	0,72	0,57 – 0,90	0,005	**	
(28.5,61.5]	0,41	0,28 – 0,58	<0,001	***	
PR2022_T1_prct_insc_MACRON				***	**1,1**
(18,20.7]	—	—			
(0,15.1]	0,45	0,32 – 0,61	<0,001	***	
(15.1,18]	0,87	0,69 – 1,10	0,2		
(20.7,24]	1,07	0,86 – 1,32	0,5	.	
(24,56.5]	0,95	0,73 – 1,23	0,7		
PR2022_T1_prct_insc_MÉLENCHON				***	**1,1**
(11,13.2]	—	—			
(0,8.68]	0,5	0,38 – 0,66	<0,001	***	
(8.68,11]	0,88	0,71 – 1,08	0,2		
(13.2,16.2]	0,82	0,66 – 1,02	0,072	.	
(16.2,72]	0,73	0,55 – 0,96	0,024	*	
PR2012_T1_prct_insc_ZEMMOUR				***	**1,0**
(4.49,5.54]	—	—			
(0,3.4]	0,82	0,65 – 1,03	0,082	.	
(3.4,4.49]	1,08	0,88 – 1,32	0,5		
(5.54,6.98]	0,82	0,65 – 1,04	0,1		
(6.98,39]	0,49	0,36 – 0,66	<0,001	***	
CATAEU2010[73]				***	**1,0**
CODE_DEPT				***	**1,0**

73 Le ZAU et l'effet département étant similaires à ceux présentés dans le Tableau 3, ils n'ont pas été répétés ici.

Conclusion

Alors que la dimension politique pourrait être perçue comme un facteur explicatif des fusions de communes, nos analyses tendent à nuancer ce point.

Tout d'abord, il n'est pas possible d'opposer, voire de distinguer nettement, les communes fusionnantes des autres communes françaises du point de vue du positionnement électoral. Si les communes fusionnantes ont bien des tendances politiques légèrement dissemblables de l'ensemble des communes françaises, on ne perçoit pas des profils qui soient différents. L'étude de ces disparités montre d'ailleurs plutôt une tendance des communes fusionnantes à se retrouver davantage dans des groupes peu éloignés du barycentre des structures politiques ; si le vote Le Pen est plus important sur l'ensemble des communes fusionnantes que sur l'ensemble des communes françaises, les communes fusionnantes sont sous-représentées dans le groupe caractérisé par une forte prédominance de ce vote. Les premières analyses politiques de l'Ouest le présentaient comme une région décalée par rapport à l'ensemble national : « Ainsi considéré dans ses conceptions et ses tendances politiques, l'Ouest demeure une France spéciale, à coté et, comme nous disions tout à l'heure, en marge de la France républicaine. »[74]. Si tant est que ce constat peut encore se retrouver dans les votes contemporains, il n'est, en définitive, pas valable pour le groupe des communes fusionnantes, pourtant sur-représenté dans cet Ouest.

Surtout, il n'est visiblement pas possible d'étudier le groupe des communes fusionnantes sans prendre en compte les effets de contexte, que ce soit vis-à-vis de l'urbain (par le biais du ZAU) ou vis-à-vis des ensembles d'appartenance (les départements en particulier). Les positionnements politiques, s'ils peuvent être valables pour décrire les contextes dans lesquels émergent les communes fusionnantes, ne permettent pas de distinguer ce qui va conduire certaines à fusionner et d'autres non. Sur ce point, nous insistons fortement sur le fait que la citation présentée en introduction de ce texte « La réalité de l'implantation des communes nouvelles n'est donc pas sans lien avec les résultats obtenus lors de ces scrutins électoraux[75] » ne peut pas être considérée comme pertinente à l'échelle des communes fusionnantes.

Enfin, l'utilisation des données des élections permet de répondre de manière nuancée à l'hypothèse que les fusions se feraient en fonction des profils électoraux. Des situations d'homogénéité existent et des préférences politiciennes conduisant à des choix orientés d'élus

74 Siegfried (A.), Tableau politique de la France de l'Ouest sous la IIIe République, op. cit., p. 511.

75 Aubelle (V.), *Panorama des communes nouvelles Tome 2*, op. cit., p. 44.

peuvent évidemment être pointés, mais cela ne paraît pas être une dimension systématique des communes nouvelles.

La poursuite de l'étude du phénomène des communes nouvelles devra donc, dans la lignée des rares études approfondies de contextes locaux[76], s'efforcer d'analyser et d'expliciter cet effet de contexte, qu'il s'agisse du positionnement vis-à-vis de l'urbanisation ou de « l'effet-département », d'autant plus que les communes nouvelles paraissent, lors de l'élection présidentielle de 2022 en tout cas, se positionner de manière sensiblement différente sur la question de l'abstention, mais aussi du vote protestataire.

Tableau 7 Annexe : Les significations des codes du Zonage en Aire Urbaine (ZAU)

111	Commune appartenant à un grand pôle (10 000 emplois ou plus)
112	Commune appartenant à la couronne d'un grand pôle
120	Commune multipolarisée des grandes aires urbaines
211	Commune appartenant à un moyen pôle (5 000 à moins de 10 000 emplois)
212	Commune appartenant à la couronne d'un moyen pôle
221	Commune appartenant à un petit pôle (de 1 500 à moins de 5 000 emplois)
222	Commune appartenant à la couronne d'un petit pôle
300	Autre commune multipolarisée
400	Commune isolée hors influence des pôles

2. Une sociologie des élus à approfondir : l'exemple du genre des maires

Pour compléter l'analyse des données électorales, il est intéressant d'évoquer le genre des élus, et particulièrement des maires.

Référence : Bideau Gabriel, 2024, « Les communes nouvelles, un frein à la parité en politique ? », *The Conversation*, 19 juin 2024, https://theconversation.com/les-communes-nouvelles-un-frein-a-la-parite-en-politique-231092.

76 Ohoussa (A. B.), Margetic (C.), « Les communes nouvelles des Mauges et la réorganisation politique locale (département de Maine-et-Loire) », L'Espace Politique, (39), 2020 ; Ibid. ; Morel-Brochet (A.), La commune nouvelle fait-elle territoire? De la commune nouvelle à la fabrique d'un territoire : Longuenée-en-Anjou (Maine-et-Loire), Paris, Autrement, 2023.

THE CONVERSATION
L'expertise universitaire, l'exigence journalistique



Vue aérienne de Saint-Denis (93). Les communes de Saint-Denis et Pierrefitte-sur-Seine vont fusionner et former la deuxième ville d'Île-de-France. Shutterstock

Les communes nouvelles, un frein à la parité en politique ?

Publié: 19 juin 2024, 15:34 CEST

Gabriel Bideau
Géographe, Université Paris Cité

Le 30 mai 2024, Eric Woerth, alors député de l'Oise, remet à Emmanuel Macron un rapport intitulé « Décentralisation : Le temps de la confiance » dans lequel il propose de « Relancer le processus de création de communes nouvelles ». Un bilan de cette politique de fusions de communes semble nécessaire alors que celle-ci fait aussi l'objet d'un « Comité de réflexion sur les communes nouvelles pour amplifier le mouvement » lancé par l'Association des Maires de France en avril 2024 et que certaines fusions font particulièrement parler d'elles, comme récemment Pierrefitte et Saint-Denis.

En France, la nécessité de diminuer le nombre de communes est une idée (discutable) ancienne et répétée à plusieurs reprises. Cela se traduit, depuis 2012, par la fusion d'environ 2 600 communes (qu'on peut appeler « historiques » ou « fusionnantes ») en un peu plus de 800 communes nouvelles. Ce statut a été créé en 2010 et a été modifié à plusieurs reprises. De nombreuses thématiques sont à traiter pour faire le bilan de ce mouvement de fusions : économiques, politiques, sociales, budgétaires, d'aménagement du territoire, etc. Un point mériterait sans doute de ne pas être négligé : la question du genre des maires. Les statistiques publiques parlent de « sexe » mais nous préférons ici le terme de *genre* puisque nous nous intéressons aux constructions sociales, le genre étant défini par l'Organisation mondiale de la santé comme « les rôles, comportements, activités, fonctions et chances qu'une société, selon la représentation qu'elle s'en fait, considère comme adéquats pour les hommes et les femmes ».

Différentes lois (et en particulier celle du 6 juin 2000) favorisent la parité en politique en France et le nombre de femmes élues a connu une augmentation ces dernières décennies passant de 17 % à 42 % d'élues aux élections municipales entre 1989 et 2020, même si les dynamiques ont parfois tendance à se ralentir.

Dans quelle mesure l'émergence des communes nouvelles pourrait-elle remettre en cause la répartition genrée des mandats ? Y a-t-il davantage de femmes ou d'hommes chez les maires des communes fusionnantes ? Le processus de fusion donne-t-il une place plus importante aux unes ou aux autres ? Pour apporter des réponses à ces questions, nous avons étudié les communes ayant fusionné entre 2014 et le 1er janvier 2019. Cela concerne 96 % des communes fusionnantes et 95 % des communes nouvelles créées entre 2012 et 2024. Nous analyserons leurs résultats avant 2014 (soit avant la fusion), en 2019 (soit après la fusion mais avant le renouvellement des conseils municipaux) puis après les dernières élections municipales (qui se sont tenues en 2020).

Une modification des équilibres de genre ?

La décision de créer une commune nouvelle est prise par les conseils municipaux des communes concernées. Lorsque plusieurs communes ont décidé de fusionner et que cette décision a été actée par la préfecture, les conseils municipaux sont eux-mêmes fusionnés et doivent élire un nouveau (ou une nouvelle) maire pour la commune nouvelle.

[Déjà plus de 120 000 abonnements aux newsletters The Conversation. *Et vous ? Abonnez-vous aujourd'hui pour mieux comprendre les grands enjeux du monde.]*

Le conseil municipal de la commune nouvelle reste en place jusqu'à son renouvellement normal (pour les cas que nous avons étudiés, la quasi-totalité des conseils municipaux ont été renouvelés en 2020). Les élections suivantes se font alors sur le périmètre de la commune nouvelle entière. Des dispositions spécifiques, transitoires, peuvent s'appliquer pour éviter de réduire trop brutalement le nombre de personnes élues au conseil municipal, mais l'élection du maire se déroule ensuite classiquement, par le vote du nouveau conseil municipal, donnant généralement la victoire à la tête de la liste étant arrivée première aux élections.

Si on compare les communes fusionnantes aux communes inchangées (tableau ci-dessous), on observe d'abord qu'il y a légèrement moins de femmes maires dans les communes fusionnantes. En revanche, ce résultat est peu voire pas significatif d'un point de vue statistique. Concrètement, les communes fusionnantes ne sont pas significativement différentes des autres communes françaises du point de vue du genre des maires.

	Femmes		Hommes	
Communes inchangées	5 430	93,5 %	28 183	93,1 %
Communes fusionnantes	377	6,5 %	2 084	6,9 %
Total	5 807	100 %	30 267	100 %

Le genre des maires des communes françaises en 2014. Author provided (no reuse)

Si le fait de fusionner ne laisse pas apparaître une importante différence genrée, les conditions de cette fusion font intervenir cette variable différemment. En effet, les femmes sont bien moins souvent maires des communes qui deviennent chef-lieu, c'est-à-dire de la commune fusionnante qui accueillera désormais le siège de la commune nouvelle (voir tableau ci-dessous) avec, dans ce cas, une relation statistique très significative. Cela peut être mis en relation avec les études sur les carrières politiques des femmes élues pour lesquelles on observe que les postes de pouvoirs sont plus fréquemment occupés par des hommes. Lors des fusions, on observe donc que ce sont plus fréquemment des hommes qui se retrouvent au centre du jeu politique. Dans la longue histoire de la parité en politique, les échelons du pouvoir locaux méritent que l'on s'intéresse à eux.

	Femmes		Hommes	
Commune ne devenant pas chef-lieu	303	80,4 %	1 401	67,2 %
Commune devenant chef-lieu	74	19,6 %	683	32,8 %
Total	377	100 %	2084	100 %

Le genre des maires des communes devenant chefs-lieu en 2014. Author provided (no reuse)

Les enjeux de la gouvernance interne

Cela pose, dans un second temps, la question de la gouvernance de la commune nouvelle. Il est en effet possible d'y maintenir une forme de reconnaissance des périmètres communaux historiques en créant des communes déléguées, impliquant la désignation d'une ou un maire délégué (aux pouvoirs très limités).

Or, la manière de percevoir cette place de maire subalterne a fait l'objet de débats intenses. Au moment des discussions autour de la loi de 2019, se pose la question d'autoriser, ou non, une même personne à être maire à la fois de la commune nouvelle et d'une commune-déléguée (généralement celle devenant chef-lieu).

C'est un homme, Philippe Gosselin, député LR de la Manche, qui défendra cette possibilité en formulant, le 3 juillet 2019 à la Commission des lois puis le 10 juillet en séance plénière qu'il faut éviter qu'il y ait « deux crocodiles dans le même marigot ». Remarque qui dénote tout au moins une forme de concurrence entre les édiles.

Inversement, lors des Assises nationales des communes nouvelles organisées par l'AMF en juin 2023, c'est une femme, Sylvie Sourisseau, maire divers droite de Brissac Loire Aubance qui considère au contraire que c'était une erreur de garder la casquette de maire-déléguée de la commune chef-lieu en même temps que celle de maire de la commune nouvelle, car cela faisait courir le risque de manquer de hauteur dans les prises de décision à l'échelle de l'ensemble de la commune.

Il existe des modes de gouvernances possibles plus ou moins verticaux dans les rapports entre les maires et les maires délégués, dans les rapports de force entre la commune historique siège du chef-lieu et les autres. Mais une hypothèse à creuser pourrait être que cela recoupe également parfois une différence de genre. Pourrait-on aller jusqu'à dire que les hommes et les femmes ne pensent pas les communes nouvelles de la même manière ? Ou qu'ils ne pensent pas, de la même manière, la question du cumul des mandats (question au cœur du rapport d'Éric Woerth) ?

Un léger rééquilibrage lors des élections ?

Le fait est, qu'après la fusion, la différence entre les communes nouvelles et les autres communes se fait aussi du point de vue du genre des maires. Les maires de 2022, c'est-à-dire après les élections, sont plus fréquemment masculins à la tête des communes nouvelles (tableau ci-dessous), avec un écart significatif du point de vue statistique.

	Femmes		Hommes	
Communes inchangées	6 881	98,2 %	26 647	97,7 %
Communes nouvelles	125	1,8 %	636	2,3 %
Total	7 006	100 %	27 283	100 %

Le genre des maires des communes en 2022.

Les électeurs dans leur ensemble conduisent néanmoins à des répartitions moins genrées que lorsque le choix est laissé aux conseils municipaux au moment des fusions (oserait-on dire que certains ont des pratiques davantage sexistes que d'autres ?). En effet, les données en 2019 (tableau ci-après), disponibles alors qu'une grande partie des communes nouvelles ont été créées mais que la personne devenant maire a été choisie par le conseil municipal), montrent une proportion de femme encore plus faible, comme si elles avaient davantage été évincées au moment de la fusion mais reprenaient en partie leur place lors des élections suivantes.

	Femmes		Hommes	
Communes inchangées	5 700	98,6 %	27 846	97,6 %
Communes nouvelles	79	1,4 %	676	2,4 %
Total	5 779	100 %	28 522	100 %

Le genre des maires des communes en 2019. Fourni par l'auteur

Cette première approche du genre des maires par le biais des équilibres globaux pose donc de manière très nette la question de la répartition genrée des mandats locaux. Alors que la question du genre est peu significative dans le profil des communes fusionnantes, la fusion en elle-même agit comme un révélateur d'inégalités et, globalement, d'une tendance à la sous-représentation des femmes dans les postes de pouvoir, à savoir la position de maire de la commune nouvelle. Dans une perspective de réflexion générale sur les liens entre genre et politique, ces enseignements ne devraient pas être négligés.

Il est possible de terminer sur une note légèrement optimiste puisqu'entre 2022 et 2024, les très légers changements qui ont eu lieu ont plutôt été dans le sens d'une augmentation du nombre de femmes en tant que maires, dans les communes nouvelles comme dans les communes inchangées.

	Femmes		Hommes	
Communes inchangées	7036	98,1 %	26 520	97,7 %
Communes nouvelles	134	1,9 %	627	2,3 %
Total	7 170	100 %	27 147	100 %

Le genre des maires des communes en 2024. Author provided (no reuse)

La démarche présentée ici s'inscrit dans le cadre d'un travail de doctorat sur les communes nouvelles. Un des enjeux de ces recherches est de participer à une dynamique de science ouverte. Dans cette optique, les données utilisées (et leurs sources), le code ayant permis de les analyser et les résultats davantage détaillés sont accessibles sur cette archive ainsi que sous forme de vignette. Dans un autre registre, ces données ouvrent la possibilité d'analyser également les mandats au prisme de la sociologie des maires (les professions étant par exemple renseignées), ce que nous n'aborderons pas ici. Toutes les statistiques présentées ici sont issues des bases publiques.

Addendum : Replacer le genre des maires dans la hiérarchie des communes françaises

Pour compléter ce qui vient d'être dit sur le genre des maires des communes nouvelles, il est possible de lier la faible présence des femmes dans les communes nouvelles à la situation de l'ensemble des communes françaises. En effet, si on observe la répartition des maires femmes en fonction de la taille de la commune concernée, elles sont, par rapport à la répartition des maires hommes, davantage présentes dans les communes de moins de 500 habitants et moins présentes au-delà (Figure n°8). Elles restent, dans tous les cas, moins nombreuses que les hommes.

Or, les communes nouvelles étant davantage représentées dans les strates supérieures à 500 habitants, il est cohérent qu'on observe une sur-représentation des hommes, ceux-ci étant habituellement sur-représentés dans ces catégories (Figure n°9). Cependant, cette sur-représentation est accentuée, ce qui rejoint l'idée, développée plus haut, que les communes nouvelles peuvent constituer un frein à la parité. Si on considère qu'un poste de maire de

commune nouvelle offre un pouvoir accru, cela irait dans le sens de la bibliographie qui pointe une plus fréquente éviction des femmes dans le cas de postes davantage valorisés ou considérés comme porteurs d'enjeux de pouvoir (par exemple Koebel, 2014 ; Navarre, 2015).

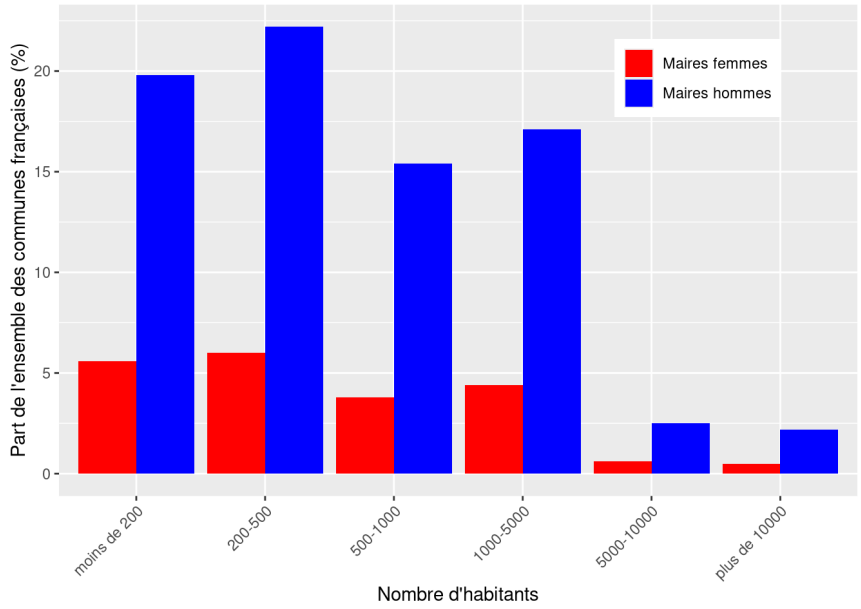


Figure n°8 Le genre des maires en fonction de la population communale[77]

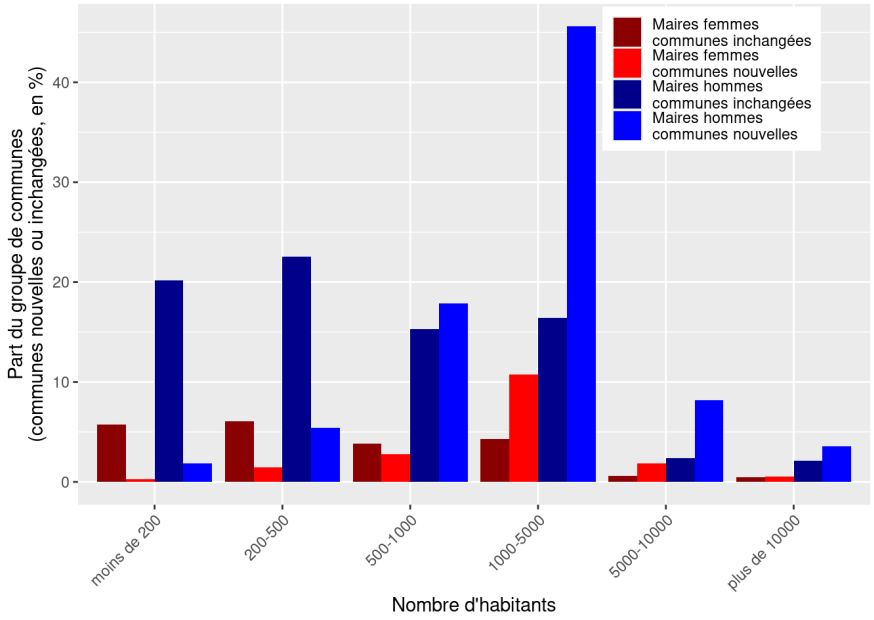


Figure n°9 Le genre des maires en fonction de la population communale et du statut de commune nouvelle[78]

77 Les pourcentages sont calculés sur l'ensemble des communes françaises.

78 Les pourcentages sont calculés par groupes de communes : sur l'ensemble des communes nouvelles d'un côté, sur l'ensemble des communes inchangées de l'autre côté. Une représentation avec des pourcentages sur l'ensemble des communes françaises est illisible du fait du très faible nombre de communes nouvelles dans certaines catégories.

Chapitre IX
Recontextualisation dans le temps long de la maille communale

Citer de grands auteurs et des œuvres majeures pour mettre en perspective un travail personnel est prendre le risque de paraître un peu présomptueux. Je tente néanmoins l'exercice. Pour étudier la Méditerranée à une période bien précise, à l'époque de Philippe II d'Espagne (1527-1598), Fernand Braudel affirme et démontre la nécessité de prendre en considération un pas de temps bien plus large (Braudel, 1947). C'est même la discipline au prisme de laquelle j'étudie les communes nouvelles qui est citée dès le début de l'ouvrage : « La géographie, à ce jeu, cesse d'être un but en soi pour devenir un moyen. Elle aide à retrouver les plus lentes des réalités structurales, à organiser une mise en perspective selon la ligne de fuite de la plus longue durée. La géographie, à laquelle nous pouvons comme à l'histoire tout demander, privilégie ainsi une histoire quasi immobile, à condition évidemment de suivre ses leçons, d'accepter ses divisions et ses catégories. » (Braudel, 2017, p. 33). Les collectivités territoriales aussi, en tant que cadres administratifs partiellement révélateurs de structures de peuplement, peuvent être étudiées sur une longue durée. Elles connaissent des trajectoires qui, parfois, ne se perçoivent qu'en prenant du recul.

Les communes nouvelles peuvent être envisagées à travers le temps long de la maille concernant plusieurs aspects. D'abord se pose la question du rôle des communes : simples découpages administratifs ou entités aux compétences plus ou moins larges et définies ? Ensuite, il s'agit de contextualiser les mouvements d'évolution de la maille communale. Le choix des mots utilisés à différentes époques et dans différents cadres pour parler des fusions, regroupements, annexions ou rattachements n'est, par exemple, pas anodin (cf. p. 294). Enfin, il peut être intéressant d'observer si les communes fusionnantes ont un profil particulier lorsqu'on s'intéresse à leurs trajectoires sur le temps long.

Je propose, dans ce chapitre, de revenir d'abord sur le débat ancien qui a conduit à la création des communes. La deuxième section de ce chapitre, plus développée, est l'article rédigé avec N. Verdier (Bideau, Verdier, à paraître) et permettant de resituer les communes nouvelles dans l'évolution du nombres de communes françaises depuis le début du XIX^{e} siècle. La troisième section montre que les communes ayant participé à la création de

communes nouvelles se détachent parfois assez nettement de l'ensemble des communes françaises si on observe les évolutions démographiques.

1. Replacer les communes nouvelles dans le vieux débat sur la maille municipale

La question des communes nouvelles, en tant que changement de la taille de la maille municipale, invite à se replonger dans l'histoire de cette trame. À ce point du discours, il est d'usage de dire que les communes françaises sont les héritières de la trame des paroisses. Cela n'est pas faux, évidemment, mais fait prendre le risque de leur donner un caractère presque atemporel, immémorial, voire sacré. Faire référence à une trame antérieure à la Révolution véhicule l'idée que ce choix s'est fait sans débats, dans une sorte de continuité qui n'aurait pas été remise en cause depuis. On serait dans une sorte de « dépendance au sentier » que certains, dans un vocabulaire encore religieux, présentent comme une « véritable faute originelle qui fait aujourd'hui passer la France pour un insupportable modèle d'archaïsme à l'échelle européenne. » (Petitet, 1998, p. 3).

Il s'agit de montrer que ce choix d'utiliser la maille paroissiale comme entité de base de l'administration française a été fait à un moment précis, et avec des débats fournis. L'objectif n'est pas de décrire la formation des paroisses et de leurs limites (cf. par exemple Zadora-Rio, 2008) mais de rappeler que le fait même de calquer la maille municipale sur celle des paroisses n'est pas allé de soi. Des débats importants ont lieu à la période révolutionnaire et les décisions prises ont pu l'être, parfois, sans volonté d'instaurer un système pérenne ; elles ont pu, également, être rapidement contestées.

1.1. Le débat Thouret/Mirabeau : l'opposition originelle ?

Les premières discussions à la période révolutionnaire concernant la création des communes (il y avait eu, également, quelques réflexions à la fin du XVIIIe siècle, cf. *infra* p. 280) prennent place dans les derniers mois de l'année 1789. Ces échanges ont été mis en perspective à plusieurs reprises, en particulier sous l'angle des sciences politiques (Desage, 2005, p. 64 sq. ; Fabry, 2021, p. 10 sq.) ou de l'histoire (Fougère et al., 2002).

Plusieurs conceptions de la maille municipale s'affrontent lors des débats à l'Assemblée constituante à partir de septembre 1789 (Motte, Vouloir, 2008). Ces questions doivent être comprises à la fois comme un débat centré sur cet échelon local, à savoir quels

doivent être sa taille et son rôle, mais il s'inscrit plus globalement dans une réflexion sur ce qu'on n'appelle pas encore la décentralisation : des débats nourris et approfondis ont lieu sur quel doit être le rôle des communes dans l'ensemble national, alors que des mouvements fédéralistes émergent et que les enjeux de pouvoir et de contrôle ne doivent pas être négligés. Cet aspect n'est pas au cœur du sujet ici et ne sera pas développé, mais c'est un élément important des discussions. L'année 1789 est, il faut le rappeler, marquée par des troubles insurrectionnels (particulièrement à l'été 1789) mais aussi par une volonté de mettre à bas tous les privilèges et particularismes locaux, alors que des mouvements fédéralistes émergent et qu'une partie des députés craignent de voir ressurgir les provinces d'Ancien Régime (et les privilèges allant avec).

Les discussions vont se focaliser sur la division territoriale, en particulier lorsque Jacques-Guillaume Thouret (élu en 1789 député de Rouen) présente le travail du comité auquel il a participé avec d'autres (comme l'abbé Sieyès). Pour ce comité, l'échelon auquel il donne le nom de commune doit prendre place dans une organisation globale, construite sur un modèle géométrique qu'il décrit de la manière suivante (Thouret, 1877) :

Encadré n°2 Les divisions territoriales proposées par Thouret

> Le comité a donc pensé qu'il est devenu indispensable de partager la France, dans l'ordre de la représentation, en nouvelles divisions de territoire égales entre elles autant qu'il serait possible.
>
> Le plan de ces nouvelles divisions est projeté figurativement sur une carte du royaume ; vous y verrez, Messieurs, qu'on a respecté, autant qu'il a été possible, les anciennes limites, et la facilité des communications.
>
> En suivant ce plan, la France serait partagée, pour les élections, en quatre-vingts grandes parties qui porteraient le nom de départements.
>
> Chaque département serait d'environ 324 lieues carrées, ou de 18 lieues sur 18. On procéderait à cette division, en partant de Paris comme du centre, et en s'éloignant de suite, et de toutes parts, jusqu'aux frontières.
>
> À ces quatre-vingts départements, il en faudrait ajouter un de plus, formé du district central où se trouve la ville de Paris. Cette grande cité mérite en effet, par son titre de métropole, par son énorme population, et par sa forte contribution, d'avoir le titre et le rang de département.
>
> Chaque département serait divisé en neuf districts, sous le titre de communes, chacun de trente-six lieues carrées, et de six lieues sur six[79]. Ces grandes communes seraient les véritables unités ou éléments politiques de l'empire français. Il y en aurait en tout 720. Chaque commune serait subdivisée en neuf fractions invariables par le partage de son territoire en neuf cantons, de quatre lieues carrées, ou de deux lieues sur deux ; ce qui donnerait en tout 6 480

79 Si on part d'une approximation acceptable qu'une lieue équivaut à 4 km, il est donc ici question de communes faisant 24 km sur 24, soit 576 km². Actuellement, la superficie moyenne des communes française est d'environ 15 km².

cantons. Chacune de ces fractions pourrait contenir des quantités variables, eu égard à la population et aux contributions.

La France contient environ 26 000 lieues carrées.

Or, 80 départements, de 324 lieues carrées ;

720 communes, de 36 lieues carrées ;

6 480 cantons, de quatre lieues carrées ; chacune de ces divisions remplit les 26 000 lieues du royaume.

Source : THOURET Jacques Guillaume, 1877, « Rapport de M. Thouret sur les bases de la représentation proportionnelle, lors de la séance du 29 septembre 1789 », *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, 1877, vol. 9, n°1, p. 202 203.

Il faut, d'abord, noter que la place de la commune dans le plan de Thouret n'est pas celle qu'elle a aujourd'hui : si la commune est pour Thouret l'entité fondamentale (« les véritables unités ou éléments politiques de l'empire français »), elle n'en est pas, loin s'en faut, la plus petite, puisque des « bureaux municipaux » seraient amenés à appliquer très localement les décisions prises par le « conseil municipal ». Ce dernier est voulu à l'échelle d'un territoire plus large afin d'avoir un poids suffisamment important pour être indépendant de toute pression seigneuriale, ecclésiale ou notabiliaire :

Encadré n°3 Le rôle des municipalités souhaitées par Thouret

Le conseil municipal déciderait, dans toute l'étendue de son ressort, de tout ce qui concerne la police municipale, la sûreté, la salubrité, la régie et l'emploi des revenus municipaux, les dépenses locales, la petite voirie des rues, les projets d'embellissements, etc. Cette autorité du conseil s'étendrait ainsi non-seulement aux choses communes au district entier, mais encore aux choses particulières à chaque ville, bourg ou paroisse, qui lui adresserait ses requêtes ou pétitions. Les villes et les paroisses de campagne auraient chacune une agence sous le titre de bureau municipal, qui veillerait à leurs intérêts locaux, et correspondrait pour leurs besoins avec le conseil de la municipalité commune. Enfin, le maire, chef du pouvoir exécutif municipal, comptable et responsable de ses fonctions au conseil, en ferait exécuter les arrêtés et les décisions par les bureaux municipaux qui lui seraient subordonnés.

Il résulterait de ce régime des municipalités une foule d'avantages dont elles n'ont pas paru susceptibles jusqu'ici. La faiblesse de celles qui subsistent maintenant, excepté dans quelques grandes villes, les expose à être aisément séduites par l'intrigue, ou subjuguées par l'autorité : de là la dissipation des deniers communs, les entreprises inconsidérées, les dettes élevées au-dessus des moyens, et tant de délibérations inspirées par l'esprit particulier à la ruine de l'intérêt général. Combien de municipalités dans les campagnes ne sont pas à la merci des seigneurs, ou des curés, ou de quelques notables ! Combien, dans les petites villes, ne sont pas dominées par le crédit des principaux citadins ! N'attendons rien de ces administrations trop faibles pour se conserver indépendantes ; l'unique moyen d'émanciper l'autorité municipale est de la distribuer en plus grandes masses, et de rendre les corps qui en seront dépositaires plus éclairés et plus puissants, en les

rendant moins nombreux. Alors ils pourraient devenir utiles, sous une infinité d'autres rapports publics, soit pour la police soit pour l'administration de l'impôt, soit pour l'inspection et l'emploi de la garde nationale, et milice intérieure, puisqu'elles offriraient en chaque district d'une certaine étendue des centres de pouvoir unique et de régime uniforme.

Source : THOURET Jacques Guillaume, 1877,
« Seconde partie du rapport de M. Thouret, relative à l'établissement des assemblées administratives et des municipalités, lors de la séance du 29 septembre 1789 »,
Archives Parlementaires de la Révolution Française, 1877, vol. 9, n°1, p. 208.

Est-ce être trop absorbé par l'objet de cette thèse que de percevoir dans cette structure un jumeau des communes nouvelles et des communes déléguées ? Lorsque Thouret évoque les « municipalités », il souhaite des entités capables d'une assez large autonomie, ayant des marges de manœuvre et des ressources cohérentes avec « la police municipale » et « la petite voirie des rues », des compétences aujourd'hui dédiées aux communes nouvelles. Mais est également envisagé que l'administration soit ensuite déclinée à un niveau plus local, les « bureaux municipaux ». Ceux-ci, dans la bouche de Thouret, n'ont cependant pas vocation à avoir une autonomie, ils dépendent de l'autorité municipale supérieure. Ils auraient donc, de fait, une fonction visiblement proche des communes déléguées aujourd'hui.

Toujours est-il que Mirabeau (bien que marquis, il est élu par le tiers état d'Aix) s'opposera nettement au plan proposé par Thouret, en se focalisant d'abord sur le risque de trop grande hétérogénéité à laquelle conduirait une division systématique et géométrique, même si Thouret avait évoqué le 3 novembre des entorses possibles à la géométrie en disant que « la nouvelle division, dont le comité n'a jamais entendu que l'exécution serait rigoureusement géométrique, peut se faire presque partout, en observant les convenances locales, et surtout en respectant les limites des provinces. » (Target et al., 1877, p. 656). Je ne résiste pas à l'intérêt de rappeler ici la critique de Mirabeau, portant d'abord sur les départements.

Encadré n°4 Mirabeau critique le plan de Thouret au nom de l'inégalité des départements

Mon objet n'a point été de chercher des objections ; je me suis au contraire défié de la facilité d'attaquer un plan quelconque ; mais j'ai voulu appliquer la théorie du comité à des divisions réelles qui me fussent connues ; et, sans m'en apercevoir, j'ai fait en cela l'objection la plus invincible contre ce même plan que je me proposais de soutenir.

J'ai pris des cartes géographiques, j'ai tracé des surfaces égales de trois cent vingt-quatre lieues carrées, et qu'ai-je aperçu ? Là, une surface entière n'était composée que de landes, de déserts ou de hameaux ; ici, dans la même surface, plusieurs grandes villes se trouvaient rapprochées ; partout j'avais le même territoire ; mais je n'avais nulle part ni la même valeur, ni la même population, ni

la même importance, et je me disais : si on a voulu faire des départements inégaux, il ne valait pas la peine de leur donner la même surface ; si on a voulu les rendre égaux, comment se fait-il qu'on ait choisi précisément la mesure la plus inégale ?

J'ai tenté vainement de refaire les divisions de mille manières ; j'ai mis les mêmes surfaces, tantôt en triangles, tantôt en carrés ; mais c'est en vain que j'ai épuisé toutes les figures géométriques[80] ; la distribution inégale de la population et des richesses se jouait de mes efforts. J'étais d'ailleurs sans cesse arrêté par cette donnée principale, que ce n'est pas précisément le royaume, mais chaque province qu'il faut diviser ; et, réduite par cela même à un moindre nombre de combinaisons, l'inégalité des mêmes surfaces n'en devenait que plus évidente.

Je me suis dit ensuite : le principal objet de la nouvelle division du royaume est de détruire l'esprit des provinces, comme on a cherché à détruire l'esprit de tous les corps ; or, est-il bien vrai que quatre-vingts divisions remplissent ce but important ?

Les gouvernements actuels sont inégaux : vingt d'entre eux, en ne supposant que quatre-vingts divisions dans le royaume, subiraient trois ou quatre divisions ; par cela même, vingt autres gouvernements, restant tels qu'ils sont, conserveraient, avec leurs anciennes limites, le germe des anciennes prétentions. Voilà la première idée qui m'a fait porter le nombre des départements jusqu'à cent vingt.

D'un autre côté, j'ai découvert une foule d'objections contre l'établissement de sept cent vingt communes, que l'on suppose devoir être de trente-six lieues carrées ; il est facile de voir que ces sous-divisions seraient encore plus inégales que celles des départements.

Sur une moindre surface, les lacunes de la population doivent être plus sensibles. Entre des espaces plus resserrés, les compensations en tous genres sont moins faciles. Cette prétendue unité d'administration, que l'on veut mettre dans le royaume, serait ainsi formée d'éléments qui n'auraient aucune proportion.

Source : Mirabeau Honoré-Gabriel Riquetti, 1877, « Suite de la discussion du plan de division du royaume, lors de la séance du 10 novembre 1789 », *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, 1877, vol. 9, n°1, p. 731-732.

Et Mirabeau poursuit, en évoquant le risque d'avoir des communes qui seraient non pas trop inégales, mais trop petites pour être des mailles politiques.

Encadré n°5 Des communes qui seraient trop petites ? La position de Mirabeau

Il est évident pour quiconque connaît le royaume, qu'il y aurait des divisions de six lieues sur six, qui ne renfermeraient pas même assez d'habitants pour former une assemblée primaire ; et je demande sous quel rapport et pour quel objet un tel district serait alors érigé en commune ?

Il est évident que plusieurs autres surfaces de la même étendue renfermeraient à peine neuf mille âmes, c'est-à-dire quinze cents citoyens actifs, c'est-à-dire trois assemblées primaires : je demande donc encore à quoi servirait

80 L'histoire ne dit pas si Mirabeau a également essayé l'hexagone, forme géométrique la plus proche du cercle et permettant néanmoins un pavage complet.

une administration communale pour un aussi léger intérêt, pour une aussi modique population.

Il est évident que l'on trouverait plusieurs surfaces de trente-six lieues carrées, où il n'y aurait qu'une seule ville ; je demande si, dans un tel district, l'assemblée communale serait autre chose que l'assemblée de la ville ?

Il est évident que plusieurs divisions de trente-six lieues carrées seraient composées d'une seule ville et d'un petit nombre de villages : je demande encore si les députés qui seraient envoyés par les assemblées primaires de la ville ne seraient pas en trop grand nombre relativement aux députés des assemblées primaires des villages, s'ils n'auraient pas sur ces derniers une prépondérance trop sensible, s'ils ne décideraient pas du sort du scrutin dans toutes les élections, s'ils ne dirigeraient pas l'administration d'une manière absolue ?

Ce dernier motif est celui qui m'a décidé le plus fortement contre l'établissement des communes : nous avons attaqué tous les genres d'aristocratie ; celle que pourraient exercer les villes sur les villages serait-elle moins dangereuse ? Les petites agrégations politiques ne cessent de la redouter ; plus elles sont faibles, plus elles craignent d'être opprimées. Le but de toute bonne société ne doit-il pas être de favoriser les habitations de la campagne, je dis plus, de les honorer, de leur faire sentir à elles-mêmes leur propre importance ?

D'ailleurs, en considérant cette multitude d'assemblées intermédiaires que le comité vous propose d'établir, je me suis demandé : ne peut-on pas créer une bonne administration sans en trop multiplier les ressorts ? La représentation accordée au peuple serait-elle moins bonne si elle n'était pas indirecte ?

Les objections que je me suis faites contre l'établissement de six mille quatre cent quatre-vingts cantons, chacun de quatre lieues carrées, m'ont paru encore plus insurmontables.

Et d'abord, comment peut-on supposer que chaque surface de quatre lieues carrées aura six cents citoyens actifs, ce qui suppose trois mille six cents âmes ? Qui de nous ne sait pas qu'en divisant le royaume en six mille quatre cent quatre-vingts surfaces égales de quatre lieues carrées, il y en aurait au moins la moitié sur lesquelles on ne trouverait pas un seul village, pas un seul hameau ?

Le comité répond que, dans un système quelconque, les déserts ne comptent pour rien ; mais ce n'est pas une exception, c'est un cas presque général qu'on lui oppose. Tout son système est fondé sur la répartition de vingt-cinq millions d'âmes sur la totalité de la surface du royaume ; mais ne se serait-il pas aperçu que l'excédant de population de toutes les surfaces de quatre lieues carrées où se rencontrent de grandes villes emporte à une très-grande distance la population qu'il a supposée dans les autres surfaces ?

En ne parlant même que des lieux d'une population commune, combien de villages, avec quatre lieues de surface, n'auront pas cependant plus de douze cents âmes, c'est-à-dire, plus de deux cents citoyens actifs ! Et dès lors comment serait-il possible de former des assemblées primaires dans ces cantons, quoique, d'après le plan du comité, tout canton doive renfermer une assemblée primaire ?

Source : Mirabeau Honoré-Gabriel Riquetti, 1877,
« Suite de la discussion du plan de division du royaume,
lors de la séance du 10 novembre 1789 »,
Archives Parlementaires de la Révolution Française, 1877, vol. 9, n°1, p. 732.

Que le lecteur pardonne ce qui pourrait apparaître comme une longue digression par rapport au sujet des communes nouvelles ; j'ai préféré retranscrire de larges passages des discours dans le but de montrer que, pour Mirabeau, c'est bien la faiblesse démographique de certaines entités qui semble être un argument majeur. Non pas au nom de l'éventuelle (in-)efficacité de l'administration en tant que telle, mais par crainte de voir des communautés – les villes, principalement – prendre l'ascendant sur les autres – les campagnes – ; c'est cela qui pousse Mirabeau à rejeter le plan présenté par Thouret. Il préfère un plan qui aurait 120 départements, ceux-ci rendant donc inutiles les subdivisions en communes. Mirabeau reprend ici un argumentaire qu'il avait déjà développé une semaine plus tôt, le 3 novembre. Il s'adresse, toujours, aux députés de l'Assemblée constituante.

Encadré n°6 Le plan de Mirabeau : un seul échelon territorial

On vous propose 80 départements, 720 communes, et 6 480 cantons. Pour moi, je ne voudrais ni cantons, ni communes. Au lieu de 80 départements, je voudrais en former 120. En augmentant ainsi le nombre des grandes divisions, il ne serait plus nécessaire d'avoir des communes, que je regarde comme un intermédiaire inutile. On communiquerait directement des villes et des villages au chef-lieu de département, et de chaque département au pouvoir exécutif et à l'Assemblée nationale. Il me semble qu'il y aurait alors plus d'unité, plus d'ensemble ; que la machine serait moins compliquée ; que ses mouvements seraient tout à la fois plus réguliers et plus rapides.

Source : Mirabeau, Honoré-Gabriel Riquetti (1877), « Discussion sur la nouvelle division territoriale du royaume, lors de la séance du 3 novembre 1789 », *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, vol. 9, n° 1, p. 659.

M. Thouret a voulu prouver la nécessité d'établir des communes. L'administration, a-t-il dit, ne sera jamais active, vigilante, efficace, si l'on ne place pas des corps subordonnés et intermédiaires entre l'Assemblée supérieure et les communautés des villes et des villages.

Je réponds à M. Thouret : Voulez-vous parler des assemblées d'élection ou de celles d'administration ? S'il s'agit des premières, vous ne prouverez pas facilement qu'il faille des intermédiaires entre la volonté des premiers mandants et le Corps législatif. Ne voulez-vous parler que des assemblées d'administration ? Je conviendrai que si l'on admet 80 assemblées principales, les sous-divisions seront nécessaires ; mais si on établit 120 départements, je regarde les sous-divisions comme inutiles, et je l'ai démontré.

Source : Mirabeau Honoré-Gabriel Riquetti, 1877, « Suite de la discussion du plan de division du royaume, lors de la séance du 10 novembre 1789 », *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, 1877, vol. 9, n°1, p. 733-735.

Il ne faut donc pas comprendre ce débat de novembre 1789 entre Thouret et Mirabeau comme une opposition entre les tenants et les critiques de petites entités municipales chargées d'un pouvoir d'administration et de prise de décision au plus près des citoyens ; ce n'est la

position ni de l'un, ni de l'autre. Aucun des deux ne veut, cela se voit dans les textes présentés ici, calquer sur les paroisses des entités municipales avec un rôle d'administration. Mais on peut considérer que « l'initiative de Mirabeau a décidément brisé le cercle magique dans lequel le Comité avait voulu enfermer ses municipalités. » (Sautel, 2002, p. 66). Cela va laisser le champ libre à d'autres propositions qui, elles, vont conduire à l'émergence des communes dont nous sommes davantage familiers.

1.2. D'une « administration purement élective » à la France des 41 000 communes

Alexis-François Pison du Galand (député du Dauphiné) prend ensuite la parole pour donner son avis sur l'un et l'autre des projets. Voici ce qu'il dit sur les municipalités (Pison du Galand, 1877) :

Encadré n°7 Pison du Galand défend de petites entités et propose de surseoir à la prise de décision

> Les administrations municipales sont par essence les agents des villes, bourgs et communautés pour leur police locale et l'administration de leurs propriétés particulières ; pourquoi donc réunir les municipalités de plusieurs villes, bourgs ou communautés sur six lieues carées[sic] ? pourquoi éloigner de trois, quatre, cinq ou six lieues, l'administration locale et souvent journalière d'un territoire circonscrit et particulier ? pourquoi exiger plusieurs lieues de chemin d'un laboureur, d'un journalier qui auront affaire à l'administration de leur village ? on propose, il est vrai, d'établir un bureau municipal dans chaque municipalité, sous la dépendance de l'assemblée municipale établie dans l'arrondissement communal ; mais pourquoi ces deux degrés d'administration municipale ? pourquoi une assemblée municipale dans le chef-lieu de l'arrondissement communal, à côté de l'assemblée administrative communale ? pourquoi ne pas confier à cette assemblée le ressort municipal ? pourquoi ce double emploi pour les neuf mêmes cantons de la même commune ? voilà des questions que je n'ai pas pu résoudre.
>
> Je vois résulter encore de ces divers établissements des longueurs très-nuisibles dans les affaires, par la multitude des recours ; du bureau local municipal à l'assemblée municipale ; de l'assemblée municipale à la communale ; de la communale à la provinciale ; et enfin, de celle-ci, à l'Assemblée nationale.
>
> Il paraît que le système du comité a pris naissance dans l'ouvrage de M. l'abbé Sieyès, intitulé : *Quelques idées de Constitution applicables à la ville de Paris*. La ville de Paris y est considérée comme un département, et on divise le royaume en départements. La ville de Paris y est divisée en districts ; on divise les départements du royaume en communes ; les districts de Paris se sous-divisent en quartiers ; on sous-divise les communes en cantons ; il n'y a de changement que dans les noms. […]
>
> Mais je réponds : 1° que l'organisation d'un grand royaume agricole ne peut non plus se former à l'imitation d'une grande ville de richesses et de commerce, qu'une grande cité ne pourrait se former à l'imitation d'un grand peuple agricole ;

que les différentes villes, bourgs ou communautés ne peuvent non plus renoncer à leur unité particulière pour se donner une municipalité commune dans leur arrondissement, que Paris ne pourrait renoncer à la sienne pour se donner autant de municipalités particulières que de districts ; que si le siège du gouvernement et les besoins du commerce ont rassemblé une multitude immense dans Paris, la nature et les besoins d'agriculture ont séparé les habitants de nos campagnes à de grandes distances ; que si les habitants de Paris peuvent se rassembler à tout instant, sans frais, et presque sans peine, nos laboureurs dispersés ne le pourraient pas sans de grandes pertes de temps, sans des dépenses au-dessus de leurs moyens, et souvent sans des peines au-dessus de leurs forces.

Je conclus donc : […]

3° Qu'il soit sursis à l'établissement d'assemblées administratives inférieures jusques après le premier mois de la prochaine session des assemblées provinciales, pour connaître leur vœu sur ce sujet ; […]

8° Qu'il soit établi une administration municipale purement élective, dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté du royaume.

Source : Pison du Galand François-Alexis, 1877,
« Suite de la discussion du plan de division du royaume,
lors de la séance du 10 novembre 1789 »,
Archives Parlementaires de la Révolution Française, 1877, vol. 9, n°1, p. 738-741.

Deux choses peuvent être pointées dans l'avis de Pison du Galand. D'une part l'idée que, dans un « grand royaume agricole », il faut envisager des entités très locales, pour permettre une grande proximité entre les citoyens et l'administration. D'autre part qu'en attente de trancher sur le nombre de municipalités ou de communes au sens des 720 entités de Thouret, des administrations municipales, très locales, doivent être instituées, mais dans une perspective « purement élective ». C'est-à-dire que la décision est pensée comme possiblement provisoire. C'est, sans doute, ce qui va permettre d'emporter la décision, l'idée que tout cela pourra encore être débattu.

D'autres députés ont défendu des mailles municipales plus ou moins étendues. Par exemple Louis Verdet (élu début 1789 député du clergé du bailliage de Sarreguemines, en Lorraine) qui proposait, le 3 novembre 1789, pour chaque commune, « une population de six à sept mille citoyens actifs » (Target et al., 1877, p. 658), soit un total d'un peu moins de 700 communes si on part de l'estimation d'environ quatre millions de citoyens actifs à cette période. Dans un contexte où la lutte contre les privilèges et « l'oppression » sont dans toutes les têtes, on peut relever l'argument de Barrère de Vieuzac (député du Bigorre), favorable à ces municipalités :

Encadré n°8 Un plaidoyer pour des municipalités locales

> Les municipalités sont à la liberté politique ce que les jurés sont à la liberté civile, c'est-à-dire la base essentielle à établir ; donner à chaque ville, bourg et village, une municipalité indépendante, c'est réunir le principe représentatif et détruire à leur origine tous les liens de l'administration ; ne pas laisser à chaque bourg ou village un régime municipal honoré de ce nom, c'est rappeler des idées humiliantes de *subalternation*[81] au lieu de faire naître des rapports plus doux d'intérêt et de réunion.
>
> Barrère de Vieuzac, Bertrand, « Suite de la discussion sur la nouvelle division du royaume, lors de la séance du 5 novembre 1789 », *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, vol. 9, n° 1, p. 691.

Le débat est finalement tranché lors de la discussion du 12 novembre 1789 où est adoptée la motion : « Qu'il y aura municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. » (Virieu et al., 1878, p. 7). C'est ce critère qui sera repris les 14 et 22 décembre 1789 dans les lois et décrets mettant en œuvre l'organisation du royaume, ainsi dans les instructions du 14 décembre où il est effectivement mentionné « L'Assemblée nationale a décrété, le 12 novembre dernier, qu'il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. » ou dans l'article 7 de la loi du 22 décembre 1789 (« Loi relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives »[82]). C'est-à-dire que se trouve ancré comme élément fondamental de l'organisation du royaume un élément décidé, en novembre 1789, avec l'idée de mettre la discussion en attente. On observe bien là une dépendance au sentier, la pérennisation d'une décision qui ne devait initialement pas avoir cette portée.

Les communautés qui sont ainsi instituées sont une relative nouveauté dans la mise en œuvre d'un projet global à l'échelle de ce qui est encore un royaume, mais sans que soit inédite l'existence d'une maille locale (le terme de municipalité n'est pas toujours adapté) siège d'un pouvoir. Ainsi, les « communautés » mentionnées dans les discussions citées plus haut pouvaient avoir des assemblées, des institutions et des processus d'élection, souvent à partir de privilèges. Il y avait, d'ailleurs, déjà eu des tentatives d'homogénéisation de l'administration, souvent dans une logique de rationalisation fiscale, sous l'Ancien Régime. Par exemple avec les édits en 1764-1765 par le contrôleur général des finances Laverdy ou l'édit royal de 1787 (Boulet-Sautel, 2002). Cela n'avait, cependant, pas permis un maillage homogène et il n'y avait pas un objectif de réelle administration territoriale. C'est davantage le

81 En italique dans le texte.

82 Article 7 : « Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. », source accessible ici : https://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf

cas durant la Révolution française, ce qui se retrouve dans la volonté d'homogénéiser l'organisation, dans la dénomination même : « Toutes les municipalités du royaume, soit de ville, soit de campagne, étant de même nature, et sur la même ligne dans l'ordre de la Constitution, porteront le titre commun de municipalité, et le chef de chacune d'elle celui de maire; toute autre dénomination, soit pour les corps municipaux, soit pour leurs chefs est abolie. » (décret du 14 décembre 1789). Les historiens, s'ils ne sont pas unanimes sur les détails et le chiffre précis, s'accordent sur l'ordre de grandeur de 40 000 à 41 000 communes créées (Motte, Vouloir, 2008, p. 221).

C'est donc bien ce moment révolutionnaire qui décide de la trame municipale et de donner à chaque commune le même rôle. Laissons la parole à l'historien du droit Gérard Sautel (2002) pour conclure sur ce point, en insistant sur le fait que ce paradigme d'homogénéité de l'organisation territoriale a eu des répercussions majeures jusqu'à aujourd'hui, alors qu'il n'a, au final, pas été tant débattu que cela sur le fond.

Encadré n°9 La « marque municipale » pour l'ensemble du territoire

> [Les Constituants] offrent la marque municipale, dans les campagnes, non seulement aux paroisses mais encore aux simples « communautés », c'est-à-dire en fait à des hameaux ou même à des groupes d'habitants non totalement agglomérés, mais qui ont des intérêts communs dans l'exploitation ou l'utilisation d'un certain territoire rural. D'où une exceptionnelle inflation du nombre des unités municipales, source évidente de grandes difficultés[83]. D'autant plus que, par une pleine mise en œuvre de l'égalité, c'est le même régime institutionnel, jusque dans les détails, qui sera applicable à toutes les agglomérations, quelle qu'en soit la taille. Le seul assouplissement en la matière (en dehors du cas particulier de la capitale) est la variation du nombre des officiers municipaux et conseillers en fonction de la population [Article 25 de la loi].
>
> Source : Sautel (Gérard), 2002, « La Révolution française », dans *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France, p. 67.

1.3. Un modèle municipal rapidement remis en cause, mais sans transformation profonde

Cette trame municipale élaborée en 1789 sera questionnée très rapidement. Ainsi, dès 1790, des incitations sont formulées par l'Assemblée nationale pour favoriser les fusions : « il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité ; il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions ; et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur

83 Ici encore, il faut noter qu'est postulée une « source évidente de grandes difficultés » sans que ce présupposé ne soit réellement questionné.

pouvoir. » (Instructions du 12 août 1790 sur les fonctions des assemblées représentatives, cités dans Motte, Vouloir, 2008, p. 221). Le nombre de communes connaît plusieurs périodes d'agitation (cela sera développé p. 292). C'est particulièrement le cas lors de la première moitié du XIX^{e} siècle puisque « L'essentiel du mouvement, soit un passage de 40 000 à 36 800 communes, a lieu entre 1790 et 1851. » (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013, p. 273). Les motifs de cette réduction importante sont sans doute pluriels et en tout cas peu évidents à démêler (Bourdon, 1914). L'argument fréquemment avancé dans les documents administratifs à l'époque est la difficulté de trouver des maires, soit par absence de candidats tout court, soit par absence de candidats perçus, par le corps préfectoral, comme suffisamment capables (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). Il est, cependant, sans doute excessif de faire porter sur eux seuls les responsabilités d'une mauvaise gestion (Tulard, 2014, p. 230) :

Encadré n°10 Des difficultés pour trouver des personnes compétentes pour l'administration du territoire (début du XIXe siècle)

Enfin, si la médiocrité des maires a été déterminante dans les difficultés rencontrées par la centralisation, on n'oubliera pas que les sous-préfets qui étaient spécialement chargés de la surveillance des municipalités, notamment sur le plan budgétaire, et de la bonne exécution des ordres du préfet n'ont pas répondu aux espoirs placés en eux dans le rôle d'intermédiaire qui leur était assigné face à la carence des maires et à l'absence d'administration dans le canton ramené au rôle d'unité électorale et judiciaire. Trop d'auditeurs au Conseil d'État, suffisants et inexpérimentés, ont fait leurs classes dans les sous-préfectures sans rien connaître du département où ils étaient affectés.

Source : Tulard Jean, 2014, « Chapitre XXV. L'anarchie municipale » dans *Napoléon et 40 millions de sujets*, Paris, Tallandier, p. 169.

De plus, certains pouvaient ne pas souhaiter devenir ou rester maires car ils étaient alors en première ligne pour le maintien de l'ordre, situation dont on connaît toute la difficulté, encore aujourd'hui (dans le contexte des émeutes urbaines en juillet 2023, plusieurs violences dirigées vers les maires ont ainsi été recensées).

Enfin, l'organisation en communes, qui paraît si évidente aujourd'hui, sera remise en cause à deux reprises, avec des modèles différents. Ceux-ci ne réussiront pas à s'implanter, en particulier du fait de la chute du régime politique qui les a portés.

Il y a par exemple, lors de la période de la « Terreur » (1793-1794), la volonté de donner un poids très fort au district, celui-ci représentant un territoire plus large que les communes. Le nom de « commune » est d'ailleurs décidé le 10 brumaire an II (31 octobre 1793) pour unifier la dénomination des villes, bourgs etc, dans une logique « plus conforme au principe d'égalité » (« Annales patriotiques et littéraires », 1793) : « La Convention nationale, sur la proposition d'un membre [Charles-Gilbert Romme, député du Puy-de-

Dôme], décrète que toutes les dénominations de ville, bourg ou village sont supprimées et que celle de commune leur est substituée. » (c'est le terme de « municipalité » qui avait été acté en 1789). Mais c'est à l'échelon supérieur que les Jacobins souhaitent placer la majorité du pouvoir, dans le cadre du district, donc, ce qui ne sera pas maintenu ensuite.

L'autre remise en question a lieu deux ans plus tard (donc sous la Convention girondine) avec les « municipalités de canton » qui avaient pour objectif de regrouper des communes ayant moins de 5 000 habitants (Morange, 2002). Il faut prendre garde, de ce point de vue, à l'anachronisme qui serait de considérer les termes de commune et de municipalité comme synonyme (ce qui paraît pourtant aujourd'hui une évidence). Ces « municipalités de cantons », appelées à concentrer les décisions locales, sont décrites dans la Constitution de l'an III (1795) avec l'article 179 qui dispose qu'« Il y a dans chaque commune, dont la population est inférieure à cinq mille habitants, un agent municipal et un adjoint. ») et l'article 180 qui décrit l'échelon supérieur : « La réunion des agent municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton. ». Ces « municipalités de cantons » n'auront pas de postérité, puisque les municipalités (et donc les maires) reviendront dans chaque commune à la suite de l'article 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) (Tulard, 2002). Après ces hésitations des années 1790, la maille communale n'est plus fondamentalement réformée. Il y eut des aménagements à la marge, comme sur le statut de Paris ou les « bonnes villes » du Premier Empire, mais la trame n'est pas radicalement transformée (Tulard, 2002).

La période révolutionnaire a donc bien vu émerger le modèle des communes que nous connaissons aujourd'hui, mais suite à des débats et hésitations. Au départ, les communes ne sont absolument pas pensées comme devant être à l'échelle de petits territoires, cette idée est même plutôt rejetée (1.1). Instaurées comme de simples découpages électoraux en novembre 1789, les communes obtiennent progressivement, sans que les débats soient réellement tranchés sur le fond, un rôle d'administration (1.3) qui sera certes contesté rapidement, mais sans succès (1.3). Ce qui est certain, c'est que les premiers arguments énoncés par Thouret et Mirabeau (risque d'inégalité entre les entités et nécessité d'un poids – démographique surtout – important) seront repris pour pousser à des évolutions de la maille communale, sur laquelle il faut désormais s'arrêter.

2. Une trame communale immuable ? La nécessaire géohistoire des communes françaises (1800-2024)

Référence : Bideau Gabriel, Verdier Nicolas, à paraître en 2024, « Une trame communale immuable ? La nécessaire géohistoire des communes françaises (1800-2024) », *Cybergéo*.[84]

Une trame communale immuable ? La nécessaire géohistoire des communes françaises (1800- 2024).

An unchanging communal fabric? The necessary geohistory of French communes (1800-2024).

- **Auteurs**

Gabriel Bideau

Doctorant, Université Paris Cité – UMR Géographie-cités 8504, CNRS, Campus des Grands Moulins, Bâtiment Olympe de Gouges, 8, place Paul Ricœur, F-75013 Paris, France

Enseignant agrégé, lycée Benjamin-Franklin, Orléans.

gabriel.bideau@gmail.com

Nicolas Verdier

Directeur de recherche au CNRS, Directeur d'études à l'EHESS – UMR Géographie-cités 8504, Campus Condorcet, Bureau 1151 bâtiment de recherche sud, 5, cours des Humanités, 93322 Aubervilliers cedex

nv@parisgeo.cnrs.fr

Mots-clés :

Commune, géohistoire, département, évolution.

Keywords:

Municipality, geohistory, department, evolution.

Résumé :

Les communes constituent la plus petite en même temps que la plus nombreuse des mailles de l'administration territoriale française depuis la Révolution française mais l'évolution de ce maillage est finalement peu connue. Cet article propose une approche

84 La bibliographie de l'article se trouve p. 309.

spatialisée de l'évolution du nombre de communes françaises, pour montrer que cette histoire a une géographie particulière.

Les données exploitées sont extraites de la base dite « Cassini » qui est ici présentée, tout en pointant ses limites.

L'article s'interroge tout d'abord sur les rythmes de l'évolution du nombre de communes françaises. Au-delà d'une diminution globale, il est possible d'observer des moments de réductions parfois drastiques. En-dehors de ces moments, l'évolution globale est plutôt une tendance à la conservation des communes voire à une légère augmentation, parfois due à des retours en arrière de fusions anciennes.

On note trois périodes de diminution rapide du nombre de communes (1800-années 1830, années 1960-1970 et années 2010). Chacune a une géographie spécifique, touchant massivement certains espaces et beaucoup moins d'autres.

Ces géographies font ressortir le maillage départemental. Cela invite à penser le département comme un cadre particulièrement pertinent pour penser l'échelon communal. Non pas tant pour l'évidence cartographique qui permet d'identifier clairement ce niveau de la trame administrative française, mais aussi pour le rôle que peut y jouer l'administration déconcentrée de l'État et particulièrement le préfet. Parler des fusions de communes, c'est s'intéresser à un phénomène minoritaire à l'échelon national mais très hétérogène et parfois très important à l'échelon départemental.

À partir de ce constat et des données concernant l'évolution du nombre de communes, une typologie des départements est proposée.

Summary:

Since the French Revolution, municipalities (« communes » in french) have been the smallest and most numerous form of territorial administration in France, but little is known about their evolution. This article proposes a spatialized approach to the evolution of the number of municipalities, to show that this history has a particular geography.

The data used is extracted from the Cassini database, which is presented here with its limitations.

The article begins by examining the pace of change in the number of municipalities. In addition to an overall decrease, we can observe moments of sometimes drastic reduction. Apart from these periods, the overall trend is for municipalities to remain the same, or even to increase slightly, sometimes due to the reversal of earlier mergers.

There have been three periods of rapid decline in the number of municipalities (1800-1830s, 1960s-1970s and 2010s). Each has a specific geography, affecting some areas massively and others much less.

These geographies highlight departmental boundaries. This suggests that the departemental level is a particularly relevant framework for thinking about the municipal level. Not so much because of the

cartographic evidence that clearly identifies this level of the French administrative framework, but also because of the role of deconcentrated administration of the State, and the prefect in particular. Talking about mergers of municipalities means taking an interest in a phenomenon that is a minority at national level, but highly heterogeneous and sometimes very significant at departmental level.

Based on these observations and on data concerning changes in the number of municipalities, a typology of departements is proposed.

Introduction

Alors que les communes constituent la première et dense maille de l'administration territoriale française depuis la Révolution française, l'évolution de ce maillage est peu connue. Des recensions existent sur les communes de nombreux départements dans le cadre de la vaste enquête sur “Paroisses et communes de France” lancée par le CNRS dans les années 1970 (40 volumes publiés correspondant à 47 départements), mais alors que l'étude des transformations des entités municipales comme lieu de pouvoir est bien connue (Fougère, Machelon, Monnier, 2002), la question apparemment simple de l'évolution du nombre de communes reste sujette à de nombreuses incertitudes. Contrairement à ce que l'on pourrait penser d'un État comme la France, anciennement administré et centralisé, connaître précisément le nombre, la dénomination et la localisation des communes à une date donnée est assez largement une gageure, dès qu'on remonte aux dates antérieures à 1943, année de la création du Code officiel géographique.

Cet article propose une approche spatialisée de l'évolution du nombre de communes françaises, pour montrer que cette histoire a une géographie particulière. Après avoir présenté la littérature sur l'évolution de la maille communale (1ere partie), nous présenterons la source secondaire sur laquelle nous nous appuyons, la base Cassini (2e partie). Cela nous permettra d'insister sur les évolutions du nombre de communes françaises depuis la Révolution française (partie 3.1), qui ont été très inégales suivant les départements (partie 3.2). La 4e partie sera l'occasion de synthétiser et de discuter les résultats.

• Un questionnement ancien sur les mailles et leurs évolutions

Très longtemps, l’histoire géographique des circonscriptions[85] a été l’un des pans les plus actifs d’un savoir qui relevait d’un relatif continuum entre les domaines de la géographie et de l’histoire tels que nous les imaginons aujourd’hui. Serge Courville fait remonter cette tendance à la géographie romaine « toute entière dominée des préoccupations administratives et militaires » (Courville, 1995, p. 10). Cette pratique semble se transmettre au Moyen Âge européen, l’Église assumant le rôle de transmission des structures territoriales de l’Empire romain – ce qui permet au passage d’escamoter la période de création des diocèses et paroisses (Mazel, 2016, p. 16). Ce discours se renforce au XVIIe siècle, lorsque l’Église lance une grande enquête cartographique sur ses évêchés dans lesquels les évêchés renvoient systématiquement aux cités gallo-romaines (Dainville, Le Bras, 1956). Au XVIIIe et durant une bonne partie du XIXe siècle, c’est une géographie historique érudite qui s’impose,

85 Terme désignant initialement les limites d'une forme géométrique et utilisé, depuis la fin du XVIIIe siècle pour décrire la division d'un territoire (étatique) pour en permettre l'administration (Verdier, 2012).

s'intéressant tant aux toponymes et à leur histoire qui permettent de construire le récit de la construction nationale. Ce mouvement de fond se double au XIXe siècle de la production d'atlas et d'annuaires par circonscriptions qui traitent du contemporain. L'un des derniers grands projets d'histoire des circonscriptions est ainsi celui d'Auguste Longnon (1844-1911). Celui-ci souhaitait construire un *Atlas historique de la France*, qui devait poser le socle d'une histoire du pays par ses circonscriptions (Longnon, 1868, 1878). Cette grande œuvre est le chant du cygne de cette géographie historique des circonscriptions (Verdier, Ozouf-Marignier, 2011).

La géographie qui s'installe à la fin du XIXe siècle avec l'institutionnalisation de la discipline à l'Université s'éloigne de la vieille géographie historique et renouvelle ses questionnements. À l'érudition historique sur les circonscriptions, elle oppose la géomorphologie et sa relation complexe avec les implantations humaines. La circonscription n'y est plus qu'un artefact administratif peu apte à tenir compte ni de la complexité ni des évolutions de la société (Verdier, 2009). L'intérêt pour les circonscriptions en lien avec la géographie se réduit alors. Pour l'essentiel, les travaux de ce type se limitent alors à une géographie historique enseignée aux archivistes comme dans le *Manuel de géographie historique* édité en 1929, puis régulièrement réédité jusqu'en 1979 (Mirot, 1929; Mirot, Mirot, 1947, 1979). On remarquera qu'à la même époque, au Royaume-Uni, on assiste à un moment fondateur, au début de 1932, sur la nature de la géographie historique qui fait des travaux sur les circonscriptions l'un des axes majeurs du champ (« What Is Historical Geography? », 1932). Les travaux d'Henry C. Darby sur le *Domesday book* illustreront cela sur le temps long (Lawton, Butlin, 1989). Parmi les rares travaux des géographes, l'article d'André Meynier, dans les *Annales de géographie* de 1945 est un repère (Meynier, 1945). Il renvoie à quelques rares travaux d'avant-guerre, ainsi qu'à quelques travaux de l'époque dont les travaux d'Henri Onde sur l'histoire du peuplement en Maurienne et Tarentaise (Onde, 1941). Surtout il montre un intérêt pour la répartition géographique des tailles des communes. Il esquisse ce faisant une géographie qu'il lie en partie à des questions de démographie. L'histoire l'intéresse également puisqu'il propose une forme de loi selon laquelle les communes les plus vastes seraient les moins stables, prenant alors une profondeur historique remarquable en comparant, par exemple, les paroisses normandes du XIVe siècle à celle de 1945. Meynier repose aussi clairement la question de l'objectif de la commune, à laquelle peut être assigné, d'après lui, des dimensions différentes : « N'est-ce pas là la clef du problème ? La commune-unité, contemporaine du peuplement, doit avoir stabilité et taille exiguë, nécessaire pour qu'il y ait vraiment communauté d'intérêt, et même de travail. La commune-organe (fiscal ou religieux) est au contraire instable, peut se diviser ou être regroupée suivant l'intérêt ou là, tendance du moment, une telle commune n'est jamais qu'un agrégat de tènements, hameaux ou sections. » (Meynier, 1945, p. 169). La conclusion de Meynier sur la fertilité de cette "branche négligée de la géographie humaine" n'aboutit pas pour autant à l'ouverture d'un champ de recherche actif dans la géographie d'après-guerre. Il faut attendre la publication de la carte des communes de France par Jacques Bertin en 1958, pour que Meynier reprenne son questionnement dans un article posant les grandes questions du dossier des *Annales ESC* (Meynier, 1958). Là encore, si l'intérêt de l'objet est souligné, il peine à se constituer en objet de recherche de la discipline. C'est ensuite, en 1989, qu'Aliette Delamarre reprend cette question dans un article de la revue *Mappemonde* sur "La carte des 36000 communes" (Delamarre, 1989).

Du côté des historiens, il faut attendre la fin des années 1940 pour voir un regain d'intérêt pour l'histoire des circonscriptions. C'est d'abord le cas avec un vaste programme sur les circonscriptions religieuses lancé par Gabriel Le Bras, en 1945 (Le Bras, 1945) puis de façon bien plus problématisée, en 1947, dans un texte de Lucien Febvre (Febvre, 1947). Celui-ci pose pour la première fois de façon claire la question des « continuités et discontinuités », s'interrogeant sur le rapport entre les circonscriptions des différentes

époques : n'est-il que chronologique ou y a-t-il filiation ? « Continuité d'un temps à un autre, ou bien hasard, rassemblement fortuit d'énergies éparses dans des cadres perpétuellement changeants » (Febvre, 1947, p. 201-202). Ce programme n'est pas réellement suivi d'effet dans un premier temps. Ce n'est qu'à partir des années 1970 qu'un énorme travail de recomposition, textuel et statistique se met en place sous la forme de dictionnaires départementaux, (Bardet, Dupâquier, 1974; Motte, Séguy, Théré, 2003a). Ces travaux entrent en résonance avec ceux de géographes autour du bicentenaire de la Révolution française, qu'ils portent sur les plus grandes circonscriptions (Nordman, Ozouf-Marignier, 1989a, 1989b) ou sur les communes (Follain, 1995, 1996).

Pendant ce temps, une géographie électorale s'est développée en s'appuyant tout d'abord sur le *Tableau politique de la France de l'Ouest*… d'André Siegfried (1913), et ensuite sur une géographie des résultats électoraux qui commence dès les années 1950 à faire référence au gerrymandering[86] et donc aux variations dans les circonscriptions. D'abord, les travaux portent sur les États-Unis (Mathiot, 1952), puis très vite d'autres pays sont compris dans l'enquête. Pour la France, ce sont les réformes des circonscriptions électorales à partir de la fin des années 1970 qui vont attiser les curiosités pour ces variations. Mais les travaux géographiques attendent dans les faits les années 1990 pour se déployer sur ce terrain (Bussi, 1998). Au même moment paraît l'*Atlas historique des circonscriptions électorales françaises* (Gaudillère, 1995).

Les travaux des 25 dernières années semblent se déployer selon quatre aspects au moins. Le premier correspond à une croissance très forte de la publication d'atlas historiques qui reprennent la tradition des travaux de Longnon, mais souvent au niveau régional (par exemple Boivin, Quellien, Garnier, 1994). Le deuxième exploite les données du Code Officiel Géographique régulièrement mis à jour et complété par l'INSEE (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). Viennent ensuite deux approches qui s'opposent par les méthodes. La première consiste à partir des cartes anciennes pour produire des cartographies du passé. C'est par exemple le cas de travaux menés au sein du laboratoire LARHRA et dirigés par Jean-Luc Pinol sur les cantons français entre 1884 et 1966 (Pinol, 2021). C'est également le cas de l'ANR « Commune » dirigée par Isabelle Séguy, aujourd'hui en phase d'achèvement de ses travaux. La seconde consiste en des travaux qui partent des territoires locaux pour tenter de reconstituer la trame des différents niveaux de circonscriptions. On pense par exemple ici aux travaux de Victor Gay, toujours sur la période de la Troisième République en France (Gay, 2021). Ce dernier exemple permet aux travaux sur la France de rattraper leur retard sur ceux menés tant aux États-Unis (Manson, Schroeder, Van Riper, Kugler, Ruggles, 2020) qu'en Grande-Bretagne (Southall, 2011, 2012, 2014) alors que les études françaises sont souvent limitées à des cas spécifiques comme les communes sans habitants (Nacef, 2024).

On peut donc parler d'une histoire longue de l'intérêt pour les circonscriptions tant françaises qu'étrangères. Cependant cette histoire montre un engagement faible des géographes depuis l'institutionnalisation de la discipline, cela malgré le renouveau de la géographie électorale. Engagement d'autant plus faible sur une perspective intégrant le temps long.

86 Procédé constituant à redécouper les circonscriptions pour optimiser les résultats électoraux dans un objectif partisan.

- **Une vision statique de la maille communale s'interrogeant peu sur les évolutions générales et leurs géographies**

Malgré l'existence de cette littérature, l'historiographie ne pense en général pas l'évolution des circonscriptions. Celles-ci sont considérées comme stables, lovées dans une sorte d'immobilisme ne variant qu'à la marge. On n'en prendra que trois exemples. Ainsi, le code officiel géographique, tel qu'il est écrit dans sa première version en 1943 énonce dans une forme d'approximation que les municipalités succèdent « grosso modo […] aux paroisses héritées du Moyen Âge ». Dans le même esprit, l'article de Delamarre de 1989 reprend cette logique tout en la théorisant :

> « Dans les départements analysés, la commune s'est glissée dans le maillage paroissial dans une proportion écrasante. Lorsqu'un choix s'impose, la maille la plus fine est généralement préférée. Cette observation se vérifie d'autant plus si l'on intègre les réajustements effectués durant le premier tiers du XIXe siècle. » (Delamarre, 1989)

Cette posture se retrouve, au-delà, dans l'utilisation qui peut être faite des données à l'échelle communale. C'est ainsi que dans l'ouvrage *Une histoire du conflit politique* (Cagé, Piketty 2023) les communes sont globalement considéees commes stables ; celles disparues avant 1943 sont tout simplement ignorées[87].

Quelques études ont cependant été menées sur les évolutions spatialisées de la maille communale, mais sur des pas de temps beaucoup plus courts (par exemple Bideau, 2019 sur les communes nouvelles depuis 2010). Parfois, la maille communale est même présentée comme un « géosystème », ne suscitant des tensions que « lorsque les communes ne correspondent pas ou correspondent mal aux géosystèmes agricoles ou aux quelques géosystèmes urbains » (Edelblutte, 2000, p. 3), passant sous silence les débats sur l'échelle à laquelle les communes devaient se situer (Sautel, 2002) et se concentrant sur des focus précis à l'échelle locale sans proposer de panorama global à l'échelle française. Les conclusions auxquelles arrivent les auteurs sont même parfois radicalement différentes de celles auxquelles d'autres auteurs et nous-mêmes arrivons. Ainsi, il est indiqué que « Au début du XIXe siècle […] le nombre de communes semblait bien adapté à l'organisation spatiale. » (Edelblutte, 2000, p. 13). Cela n'est pas cohérent avec le fait que les débats sur la pertinence de la taille des communes sont déjà vifs (Fougère et al., 2002) et que, toujours au XIXe siècle, « ce sont néanmoins les créations qui l'emportent » (Edelblutte, 2000, p. 13), alors que nous montrons clairement une diminution (Figure n°2).

Dans les rares cas où des études s'intéressent aux évolutions de la maille communale sur le temps long, elles adoptent rarement une démarche géographique. En outre, les travaux qui peuvent proposer une vision spatiale des évolutions communales sont en général focalisés sur le cas particulier de l'urbain, principalement à l'échelle locale ; nous ne nous concentrerons pas sur ce point. Par ailleurs, les mouvements sur le temps long sont d'abord présentés à travers des dictionnaires, qui réduisent les capacités à la synthèse du fait même de cette forme de liste. Les premières synthèses sont réalisées sous la forme de chiffres, et la première cartographie des communes date de Bertin dans les *Annales*. Cette recherche a d'autant plus de mal à se géographiciser que des pourvoyeurs de données comme l'INSEE ou l'IGN ne disposent pas d'informations précises sur les mutations anciennes des communes. Qu'il s'agisse des échanges de parcelles entre communes ou tout simplement de l'existence ou non de ces dernières (avant 1943), il n'est pas possible d'obtenir de données de la part de la

87 Cf. en particulier https://conflit-politique-data.ams3.cdn.digitaloceanspaces.com/pdf/CagePiketty2023Annexes.pdf#page=1752

statistique publique. L'approche des évolutions de la maille communale se fait plutôt sous l'angle de la pertinence de la maille communale, ou en tout cas de son gabarit. Cela rejoint plus globalement les réflexions sur la maille optimale d'administration (Gbenyo, Dubé, 2018; Martins, 1995; Ozouf-Marignier, 1998), pour laquelle il n'existe pas de consensus, ni scientifique ni politique.

En négligeant l'analyse de l'évolution du nombre de communes, on perd pourtant une dimension qui nous paraît fondamentale dans la compréhension de la maille communale. En considérant que l'évolution du nombre de communes est homogène sur l'ensemble du territoire, on risque même des contresens puisque des territoires peuvent avoir des trajectoires variées. S. Edelblutte n'a pas tort de dire que ce sont les créations de communes qui dominent à certains moments du XIXe siècle dans un certain nombre de départements (« En Lozère, département pourtant fort dépeuplé aujourd'hui, ce ne sont pas moins de 11 communes nouvelles qui apparaissent entre 1815 et 1914 en milieu rural, contre seulement 2 fusions. Dans l'Aude, ce rapport est de 7 contre 2 et dans l'Isère, de 29 contre 8. », (Edelblutte, 2000, p. 14)), mais la généralisation à l'ensemble du territoire français est tout simplement abusive.

Notre propos est donc de penser la variation qui aboutit au constat actuel, de suivre l'évolution du nombre de communes en le couplant à l'analyse de la géographie de ces modifications. Au-delà des discours politiques sur la maille optimale, comment, concrètement, arrive-t-on à la situation actuelle ? Nous nous interrogeons tout d'abord sur le rythme de l'évolution du nombre de communes françaises. Au-delà d'une diminution globale, est-il possible d'observer des moments de réductions drastiques, de reflux, de retours en arrière ou existe-t-il plutôt une lente érosion ? Une fois cette évolution générale connue, il s'agit de décrire la géographie de ce phénomène historique : quels espaces sont touchés, à quels moments ? Plus généralement, qu'est-ce que cela nous apprend sur la maille communale et sa permanence au cours du temps ?

Méthodes : exploiter la base de données « Cassini »

Pour étudier l'évolution des communes françaises sur le temps long, une base de données a été réalisée sous l'égide de l'EHESS : la base « Cassini ». Celle-ci regroupe trois types de données : un fonds des limites administratives de la France en 1999 (BD carto, IGN 1997 mise à jour en 1999[88]), un fonds cartographique de la France du XVIIIe siècle (carte dite « de Cassini » dont la projection avait été rectifiée) et une base de données administratives et démographiques communales. C'est sur cette dernière partie de la base que nous nous appuyons ici.

Cette base, travaillée sur le temps long par différents collègues autour de Claude Motte, est accessible sur la plateforme de dépôt de l'EHESS (Didomena) depuis 2021 seulement[89]. Elle est constituée de 43 389 lignes et de 104 colonnes. Chaque ligne correspond à une commune ayant existé à un moment donné. Différentes informations sont alors renseignées, dont on peut classer les plus importantes en différentes catégories :

- des informations concernant le nom de la commune : sur la carte de Cassini, à l'An III, en 1801 et en 1999 ;
- des informations décrivant la commune dans la carte de Cassini (type de représentation, graphique, casse *etc.*) ;

88 http://cassini.ehess.fr/fr/html/10_maj.htm

89 Base disponible à l'adresse https://didomena.ehess.fr/concern/data_sets/6395wb092. Des métadonnées partielles sont associées depuis peu : https://didomena.ehess.fr/downloads/794085868.

- des informations concernant le statut et l'appartenance de la commune (chef-lieu d'un évêché, d'un bailliage, département d'appartenance en l'An III ou en 1999 *etc.*) ;
- des informations liées aux recensements : pour chaque recensement, une colonne associe un code à chaque commune et la colonne suivante donne la valeur de la population communale au recensement donné. Les métadonnées précisent la signification d'une partie des codes[90]. En revanche, un code existe dans la base sans être présent dans les métadonnées : "si". Pour le traitement de ce dernier *item* (que nous supposons être une abréviation de "sans information"), nous en sommes réduits à des conjectures, que nous présentons de la manière la plus transparente possible, en fournissant le code informatique utilisé pour nettoyer, structurer, analyser la base, et lui adjoindre les données à une date plus récente (2021)[91]. Dans ce cas précis, nous avons considéré que les communes indiquées comme "si" n'existaient pas[92]. Ainsi, la commune de Castelnau-Pégayrols est marquée "si" pour 1831, alors qu'elle a été réunie entre 1820 et 1834 (sans information plus précise) à la commune de Saint Beauzély, puis recréée en 1834, à partir d'une portion de la commune de Saint-Beauzély et d'une portion de la commune de Montjaux[93].

L'exploitation de la base « Cassini » permet d'accéder à de nombreuses informations. Si elle ne nous offre pas d'information sur les périmètres des communes, elle nous permet en revanche d'observer l'évolution du nombre de communes françaises sur le temps long à travers la liste de ces dernières.

Précisons que nous ne prendrons pas en compte la question de l'évolution des périmètres communaux à l'échelle de la parcelle. Les échanges entre communes de parcelles ont en effet été très nombreux, mais aucune documentation unifiée ne permet, aujourd'hui, de les retracer dans leur ensemble. Ces échanges peuvent avoir lieu lors de remembrement dans le monde rural, mais correspondent aussi à des réorganisations dans l'urbain en lien à des politiques publiques. Dans un cas comme dans l'autre, la question pendante n'est pas celle du changement de propriétaire, qui peut se faire sans modification de la trame communale, mais un changement de ressort administratif des parcelles. Signalons également que, dans la base et donc dans les données présentées ici, la réflexion se fait à périmètre constant : par exemple les communes de Savoie ou d'Alsace-Moselle sont présentes dans la base sur toute la période couverte, même si elles n'appartenaient pas à la France à certaines époques.

La maille communale française étant souvent critiquée pour le nombre important de communes de faible surface et de faible population, le croisement des informations concernant l'existence des communes et les données de recensement associées permet d'observer l'évolution des communes à partir de seuils démographiques, à l'échelle de la France comme du département. Nous mettons à disposition, outre les données, un outil R-Shiny (Figure n°1) permettant à ceux qui le souhaiteraient, par exemple dans le cadre de l'étude d'un département en particulier, d'observer l'évolution du nombre de communes en fonction de leur poids démographique (communes de moins de 50 habitants, communes entre 100 et 150 habitants *etc.*) à cette échelle[94]. Les explorations menées à l'échelle de la France

90 « (ill. : information illisible / lac. : commune absente du recensement / adm. : commune administrée / abs. : page du recensement manquante / pop. : chiffre de population) » (source : métadonnées, https://didomena.ehess.fr/downloads/794085868)

91 Dépôt de données : https://doi.org/10.34847/nkl.e0556oog.

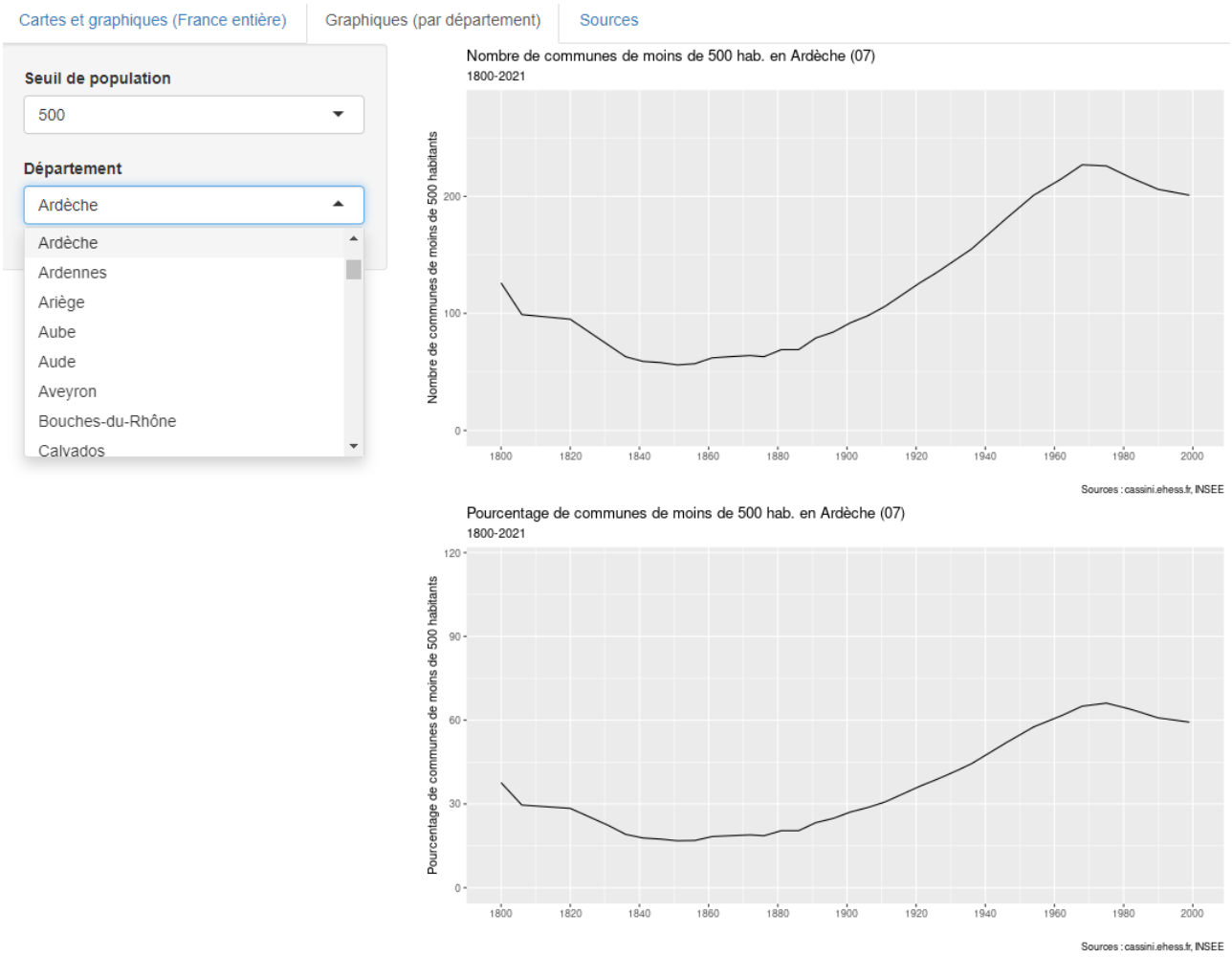
92 Nombre de communes marquées "si" par date de recensement : 1800 : 15 ; 1806 : 12 ; 1820 : 12 ; 1831 : 295 ; 1836 : 3 ; 1841 : 5 ; 1846 : 4 ; 1886 : 1 ; 1946 : 2 ; 1975 : 58 ; 1982 : 3 ; 1990 : 1 ; 1999 : 12.

93 http://cassini.ehess.fr/fr/html/fiche.php?select_resultat=7115

94 Lien vers l'outil : https://gbideau.shinyapps.io/nbr_communes_Fr_shiny/

nous indiquent par exemple que si les fusions et annexions de communes touchent souvent ces petites communes, elles sont loin de toujours les concerner.

Figure n°1 : Capture d'écran d'un outil rendant accessible des informations sur les communes au cours du temps



Une évolution générale marquée par des périodes de « crise » ?

• Une structure générale marquée par le maintien ou l'ajout, mais heurtée par au moins trois périodes de réductions rapides

Depuis sa création, au tout début de l'année 1790, la maille communale française a une vie mouvementée (Motte, Vouloir, 2008). Les mêmes critiques reviennent à des périodes différente, que les auteurs utilisent les termes de « crise », de « mutation » ou de « maladie chronique » (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). Les listes des communes se façonnent pendant la période révolutionnaire alors que leurs critères d'existence ne sont pas stabilisés[95]. Même les chiffres ne sont pas certains… En effet, la difficulté reste de savoir combien de

95 Cf. les débats en 1789, en particulier entre Thouret et Mirabeau, qui conduisent à voter la motion « Qu'il y aura municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. ». Mais dès 1795 la Constitution de l'An III souhaite établir des « municipalités de canton » (article 180) qui réuniraient plusieurs communes. Cette dernière organisation sera annulée par l'article 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800).

municipalités furent réellement créées en 1790. D'un côté, on aurait un chiffre de 44 000 municipalités, en 1790, souvent évoqué sans qu'un système de preuve clair soit mis en place. D'un autre, les rares spécialistes, comme Antoine Follain, proposent une approximation à 41 000 (Follain, 1996) tout en précisant que « La première *Nomenclature nationale* n'est réalisée qu'en l'an II […] avec concordance des communes par département, [elle] est sans date et incomplète. Sur l'évolution du réseau communal les informations les plus complètes sont dispersées dans les archives départementales » (op. cit. p. 485).

Le Code Officiel Géographique de 1943 propose quant à lui 40 000 municipalités à la même date. La différence entre les 44 000 et les 40 ou 41 000 viendrait de l'attribution erronée de municipalité à des hameaux qui aurait été rapidement corrigée. Dans les faits, il y a bien le 12 janvier 1791, la présentation d'un « État de situation, par département de la contribution patriotique du royaume au 31 décembre 1791, et dans lequel on dénombre 44 838 [soit plutôt 45 000] communes au sein des 83 départements » (Archives parlementaires, Mavidal et Laurent, tome XII, pp. 164-165). Pour autant, dès 1790, l'Assemblée nationale « invite les membres des municipalités établies en chaque paroisse à seconder de tout leur zèle la réunion des communautés contigües, que le voisinage, l'état de la population et les autres convenances locales appelleront à s'agréger pour composer une assemblée primaire » (Instruction du 8 janvier 1790 sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs). En outre, comme l'ont montré Claude Motte et Marie-Christine Vouloir, cette instruction est suivie d'autres demandes comme celle du 12 août 1790 dans laquelle l'Assemblée invite les municipalités à se réunir : « Il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions ; et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir » (Instruction du 12 août 1790 sur les fonctions des assemblées représentatives, citée dans Motte, Vouloir, 2008). Claude Motte et Marie-Christine Vouloir précisent d'ailleurs que le nombre de communes en France serait de 40 873 en 1794, et de 40 609 en 1801, et tomberait à 39 139 en 1820.

Dans le cadre de notre enquête, nous avons fait le choix d'écarter de l'analyse les données datées de l'An III (1794-1795, notées "1795" pour plus de lisibilité). En effet, celles-ci sont parfois partielles ou de fiabilité incertaine. Par exemple, lorsqu'une commune portait un nom indiquant deux saints (par exemple Saint-Pierre-et-Saint-Paul), il a été considéré que ces communes avaient probablement été réunies entre 1790 et 1800, chose que rien ne permet de confirmer. Nous avons donc préféré nous appuyer sur les données à partir de 1800 (indiquées comme "an 8" dans la base Cassini, soit 1799-1800, dorénavant "1800").

Selon les données que nous employons (et qui excluent l'outre-mer), entre 1800 et 2021, le nombre de communes françaises serait passé de 40 259 à 34 820. Ces chiffres peuvent être diversement analysés. Certains pointeront qu'il existerait une relative stabilité du nombre de communes en France sur cette période puisque, si on ne s'intéresse qu'à l'évolution globale entre ces deux bornes, on arrive en effet à une diminution nette de moins de 14 % en plus de deux siècles, soit 27 communes sur les 34 820 changeant tous les ans. Cela irait dans le sens d'une maille peu transformée, pour ne pas dire immuable, qui se conformerait finalement à une partie de la bibliographie. Ce constat est encore plus net si on part du principe qu'au moins une partie des communes reprendrait les limites de paroisses communales antérieures à la période révolutionnaire (Zadora-Rio, 2008). On remarquera cependant que ce passage de 39 887 à 34 453, soit une baisse de 5 434 communes, il faut ajouter les 532 communes, fusionnées puis défusionnées.

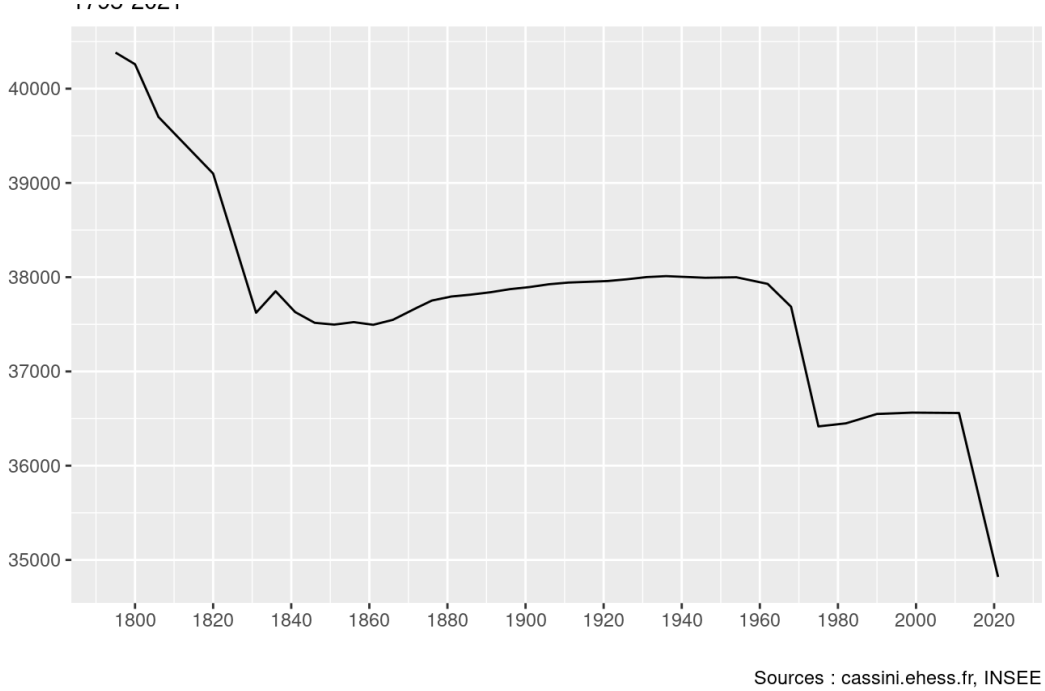
Pour autant, et même si la majorité des communes françaises n'a participé à aucune fusion et n'a jamais connu de scission, les communes concernées sont nombreuses. L'établissement d'un chiffre précis est complexe, mais un ordre de grandeur peut être estimé de la manière suivante :

- Depuis la période révolutionnaire, le nombre de communes ayant été supprimé est aux alentours de 10 000.
- Ces communes ont fusionné avec une partie des 34 000 communes existantes aujourd'hui. Si on part du principe de fusions qui regroupent en moyenne deux à trois communes, on aurait environ entre 24 000 et 30 000 communes non affectées par les fusions. Dit ainsi, les processus de fusions sont donc supérieurs à la première estimation. En effet, entre les 40 000 communes du début du XIXe siècle et les 34 500 communes de la fin du premier quart du XXIe siècle, seules 24 000 à 30 000 communes seraient restées stables (soit 70 à 85 % de l'ensemble), ce qui signifie qu'au moins 1/6e et jusqu'à presque un tiers des communes actuelles ont été potentiellement affectées. L'absence de questionnement sur la continuité entre paroisses d'Ancien Régime et communes actuelles est donc fortement mis en question.
- Des cas de scissions ont existé, mais sont numériquement peu importants et touchent fréquemment des communes concernées à un moment ou à un autre par des fusions.
- On notera que, dans l'ensemble des communes constituant la base Cassini, 532 ont été absorbées à un moment de leur histoire avant de reprendre leur autonomie à un autre. Un cas extrême est la commune de Villing (Moselle), réunie à Rémering en 1811, qui reprend son autonomie en 1815, avant d'être à nouveau réunie à la même commune en 1827, et de reprendre son autonomie en 1830, pour la reperdre, en 1973, mais cette fois-ci au profit de la commune de Merten, et de reprendre son autonomie une dernière fois en 1980. Sur les 224 années depuis 1800, la commune a donc été annexée 3 fois par deux communes successives. La baisse de 14% évoquée plus haut laisse bien évidemment cet aspect de côté. Pour autant, et au niveau local ces mouvements ont, à chaque fois, durablement affecté les habitants de la commune.
- Le bilan est que, sur les 34 000 communes existantes aujourd'hui, on peut supposer que plus de 20 000 n'ont jamais connu de changement autre qu'à l'échelle de la parcelle. Il ne faut pas pour autant sous-estimer la question de ces échanges de parcelles qui montre, à l'échelle cadastrale, des mouvements extrêmement actifs tout au long de la période, mais avec des moments ou des lieux de densité. On pense ici, par exemple, à la période du remembrement, ou aux agglomérations multicommunales.

À partir de la base dont nous disposons, les évolutions dont nous parlons concernent 5 912 communes dont certaines peuvent connaître plusieurs modifications successives. Il ne s'agit donc pas de considérer que ce mouvement est négligeable, ni de le généraliser à l'ensemble des communes françaises.

Cela étant dit, le bilan final est bien une diminution du nombre de communes par fusions ou annexions, et celle-ci est extrêmement irrégulière, voire hachée. Des débats peuvent exister sur le terme le plus adapté à utiliser lorsque plusieurs communes se rejoignent. Par exemple, Pierre-Yves Saunier, dans un texte sur la naissance de l'agglomération lyonnaise (Saunier, 1991), montre que le terme de « réunion » est parfois préféré à celui d'« annexion », le terme de « fusion » n'étant pas utilisé. Ce choix sémantique a évidemment un fort impact symbolique dans l'affichage des décisions, d'où notre préférence pour le terme moins connoté de « fusion » bien que certains, là encore, préfèrent parler de « regroupement », le terme de fusion leur paraissant trop brutal (Bideau, 2019, p. 74). La figure n°2 présente l'évolution du nombre de communes en France entre la fin du XVIIIe siècle et le début du XXIe siècle.

Figure n°2 : L'évolution du nombre de communes sur le territoire de la France contemporaine, à périmètre constant

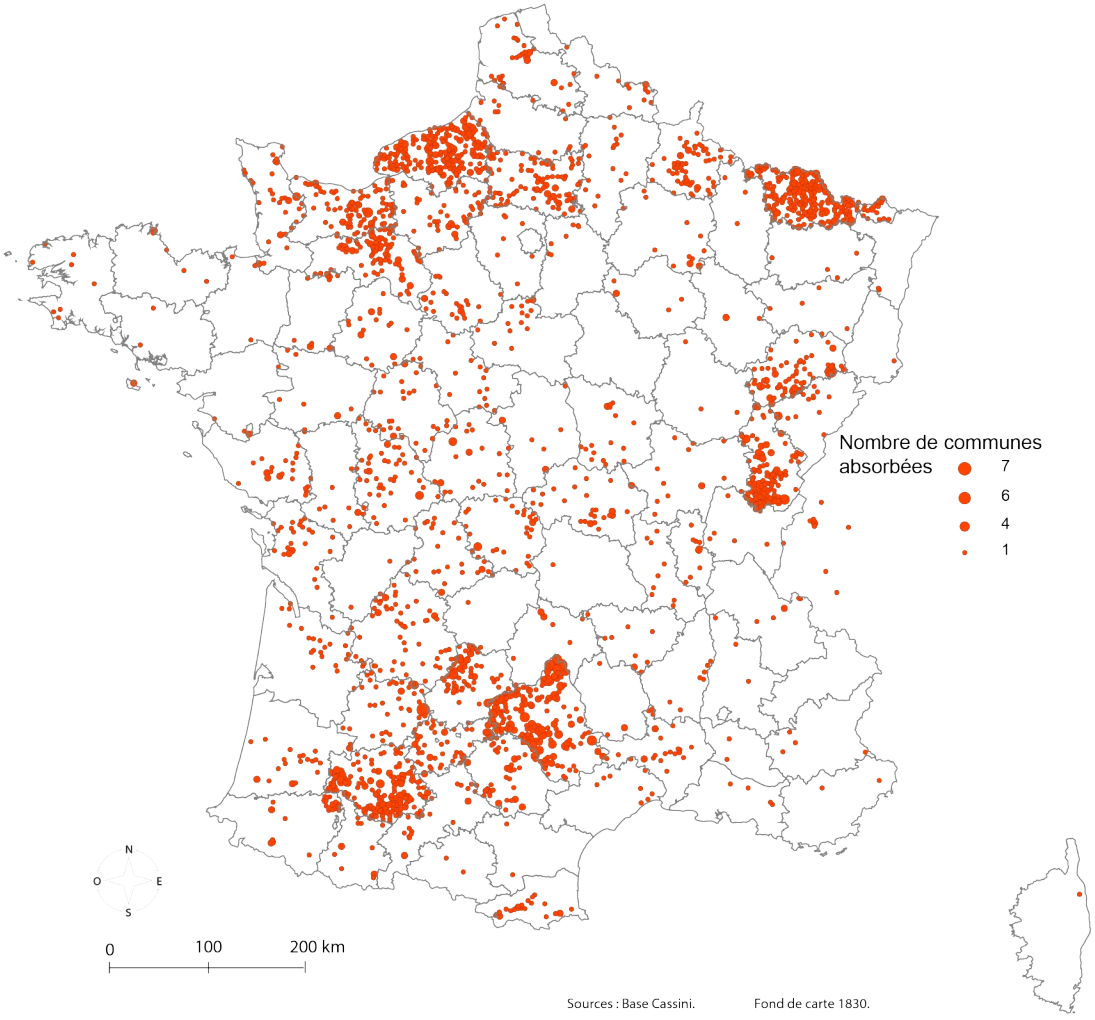


On peut relever trois phases de nette diminution : du début de notre période aux années 1830, dans les années 1960-1970 et dans les années 2010. On aurait donc, en dehors de ces périodes, une tendance à un maintien en l'état de la situation des entités municipales françaises, une forme de permanence très peu troublée par quelques cas de fusions ou, plus fréquemment, de scissions de communes.

Heurtant, d'une certaine manière, cette "permanence municipale" qu'il ne faudrait pas exagérer, on peut observer plusieurs phases marquées par de nombreuses fusions. Entre 1800 et le milieu des années 1830, on assiste à une forme d'ajustement de la maille communale, qui passe de 40 000 à 37 500 communes, soit une baisse d'un peu plus de 6 % à territoire français égal (donc sans tenir compte ni du vaste Empire napoléonien, ni de la Savoie, ni du comté de Nice). Deux processus expliquent ces évolutions. D'une part, l'État connaît de mieux en mieux les communes et leurs territoires. Des recensements par commune ont lieu en 1801, 1806, 1811, et deviennent quinquennaux après 1821. Malgré la manque de fiablitié de leurs résultats régulièrement décrite depuis (Biraben, 1970), ils offrent rapidement des listes de communes à peu près à jour, ainsi que des indices pour les classer en fonction de leurs populations. Le principe d'utiliser la quantification des habitants comme cadre de classement des localités précède en effet de quelques dizaines d'années la Révolution française (Lepetit, 1979; Lepetit et al., 1979). En outre, depuis 1807, l'État, par le biais des départements, mène une politique de cadastration parcellaire à l'échelle communale qui finit par couvrir l'ensemble du territoire métropolitain, en 1850 (Verdier, 2018). Le territoire des communes est donc de mieux en mieux connu. Ces deux processus rendent possible une tentative de régularisation de cet objet longtemps insaisissable. Alors que la loi du 28 janvier 1801 (28 pluviôse An IX) tendait à garantir l'intégrité du territoire des communes, une circulaire de 1806 autorise préfets et sous-préfets à réunir des communes, contre l'avis de leurs conseils municipaux. La loi de 1837 met un premier frein à cette liberté totale. D'une part, en complexifiant le cas des communes dont une limite joue également le rôle de limite d'une circonscription supérieure (canton, arrondissement, département), d'autre part en exigeant l'accord du conseil général pour les modifications. Or, à cette époque, les conseillers généraux

sont bien souvent les élus d'une clientèle locale qu'il convient de ne pas bousculer. Ce léger frein, qui ne sera pas remis en cause par la loi du 5 avril 1884, porte à coup d'arrêt au processus de réduction qui s'était déployé depuis au moins le début du siècle. On remarquera que certains départements comme la Seine-Inférieure (actuelle Seine-Maritime), la Moselle (modifiée après 1870), le Gers et la partie sud du Tarn-et-Garonne (créé en 1808), l'Aveyron ou le Jura concentrent à eux seuls une grande partie des fusions de communes.

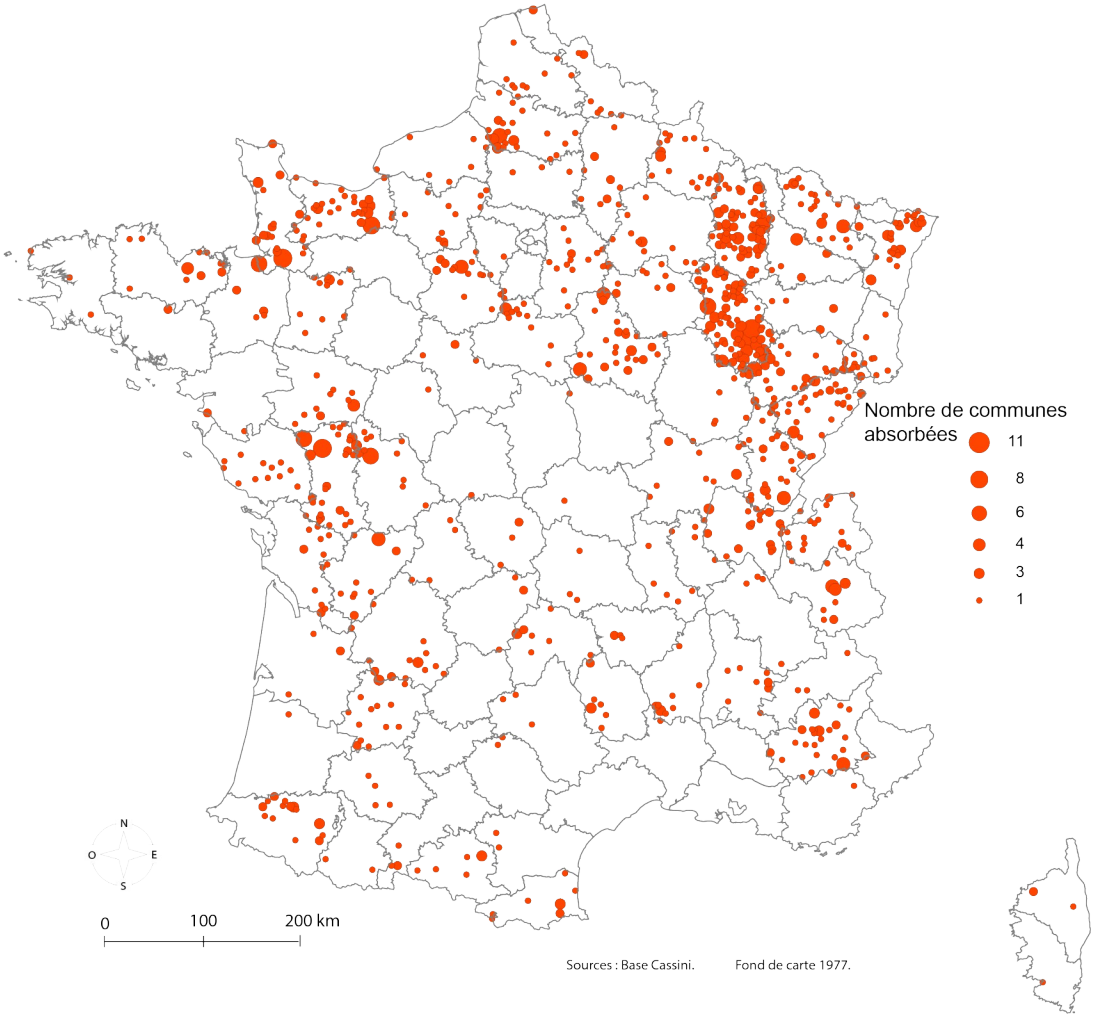
Carte n°1 : 1800-1836 : une baisse de plus de 6% du nombre des communes



La deuxième phase date du dernier tiers du XXe siècle. Dans les années 1960 et 1970, on observe en effet un mouvement qui s'amorce entre les deux recensements de 1962 et 1968. Celui-ci se voit amplifié par les fusions dites « Marcellin » (du nom du ministre de l'Intérieur qui fait voter une loi créant la possibilité de la « fusion-association »). La loi « Marcellin » (loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes) a lancé un mouvement non négligeable de fusions. D'un point de vue quantitatif, « Dans les débats précédant le vote de la loi du 16 juillet 1971, le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin estime qu'un nombre de fusions supérieur à 10 000 unités serait susceptible de faire de la loi un succès. » (Lenfant, 2018, p. 121). Les regroupements sont d'abord envisagés par des commissions départementales. « Selon la presse spécialisée, sur 90 départements, il y avait 1 788 projets de fusions suggérées par les commissions, concernant 4 819 communes. Selon le chiffrage des services préfectoraux publié dans *Départements et communes* de janvier 1973,

on tablait plutôt sur 3 682 concernant 10 138 communes. » (Tellier, 2017, p. 262). Le résultat est le suivant : « On estime qu'entre 1971 et 1977, seules 838 fusions concernant 2 045 communes ont été réalisées, faisant passer de 37 700 à 36 400 le nombre de communes en France. » (Tellier 2017 p. 263). Nous reviendrons plus loin sur la géographie de ces mutations.

Carte n°2 : Communes annexées durant la période Marcellin (1970-1977)

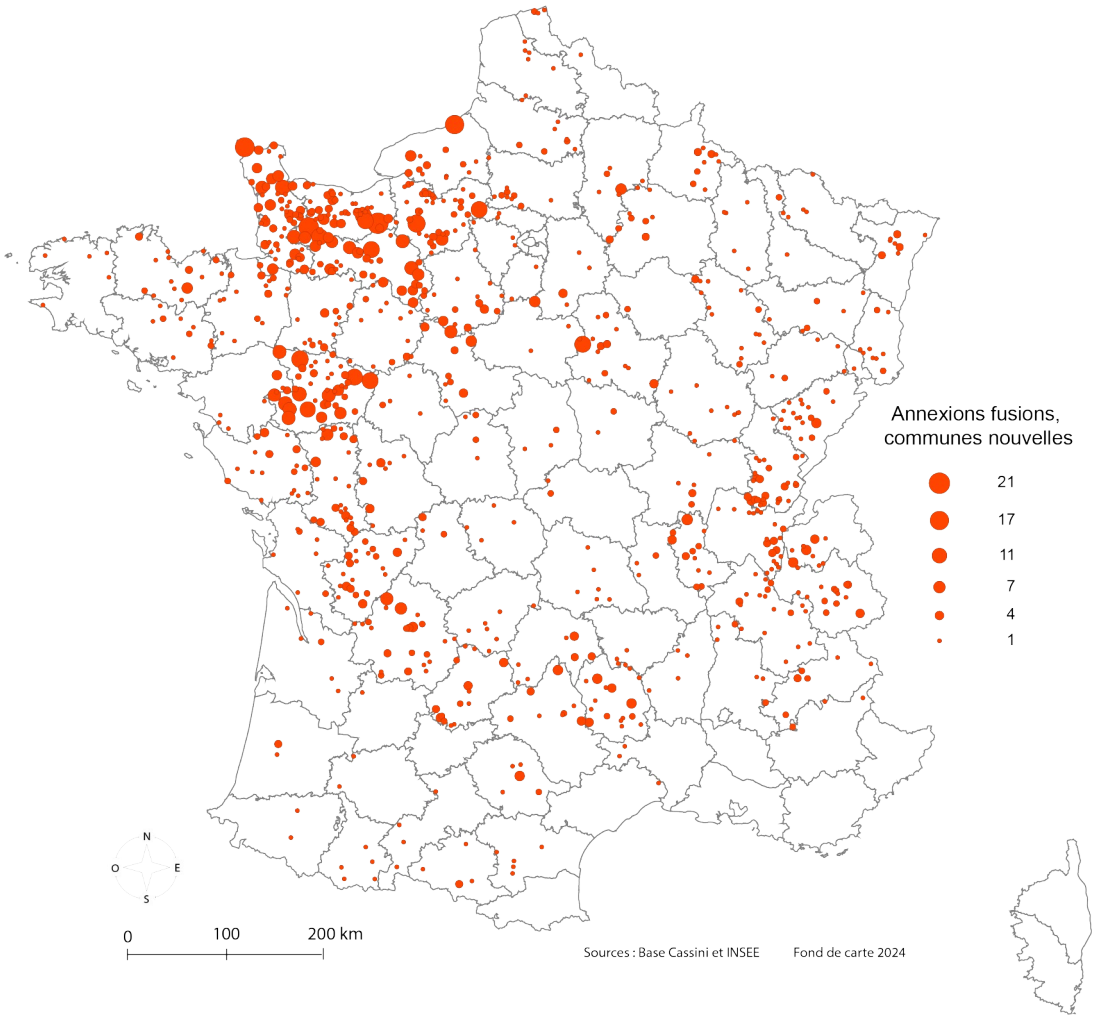


Mais, dans le cadre de la fusion-association, les communes conservent la possibilité de revenir sur ce regroupement pour reprendre leur indépendance. Ainsi, plus de deux cents communes vont demander leur rétablissement (Pires Beaune, 2014), amoindrissant le résultat de cette vague qui, d'une manière générale, n'a pas eu l'ampleur escomptée. Pour certains, ce peu de conséquence était prévisible car « Les députés, comprenant que cette loi était une *innovation symbolique*[96] nécessaire à ce moment-là au gouvernement qui parlait de « nouvelle société », l'ont votée en sachant parfaitement qu'elle n'aurait pas de conséquences. » (Kervasdoué, Fabius, Mazodier, Doublet, 1976, p. 447). Les auteurs renvoient ici au discours de politique générale de Jacques Chaban Delmas du 16 septembre 1969 sur la “Nouvelle société” (Chaban-Delmas, 1971). De fait, la répartition des 1255 communes concernées s'est concentrée dans certains départements (Haute-Marne et Meuse en premier lieu, puis Calvados, Deux-Sèvres, voire Alpes-de-Haute-Provence,Carte n°2, on reviendra sur ces répartitions plus loin).

96 Souligné par les auteurs.

Enfin, depuis les années 2010, un mouvement de fusion de communes s'est amorcé, surtout important dans les années 2015-2018. Il s'agit de la création de « communes nouvelles », statut datant de 2010 et modifié en 2015 et 2019 notamment (Bideau, 2020). Surtout, des incitations fiscales à partir de 2014 ont créé un effet d'aubaine pour nombre de communes qui y ont vu une opportunité de développement ou de réponse à des difficultés liées au contexte budgétaire très contraint. Cela a conduit à ce que plus de 2 550 communes fusionnantes se regroupent en un peu moins de 800 communes nouvelles, dans un mouvement fortement régionalisé et marqué par un effet de grappe notable (dans l'Ouest en particulier mais également dans des départements comme la Lozère ou les régions du nord des Alpes). À la différence des fusions Marcellin, aucun objectif chiffré n'avait été avancé et la création des communes nouvelles relève de la seule décision des conseils municipaux (les préfets n'ont pas été invités à élaborer des propositions comme cela avait pu être le cas dans les années 1970). On observe que l'ampleur de ce mouvement est, de fait, un peu supérieure mais pas radicalement différente du mouvement des années 1970. Là encore, le mouvement se concentre dans quelques départements (Manche, Calvados, Maine-et-Loire, voire Orne en premier lieu, puis Charente, Lozère, Rhône, Jura ou Savoie, Carte n°3).

Carte n°3 : Communes nouvelles fusionnées dans le cadre des politiques de communes nouvelles 2000-2024

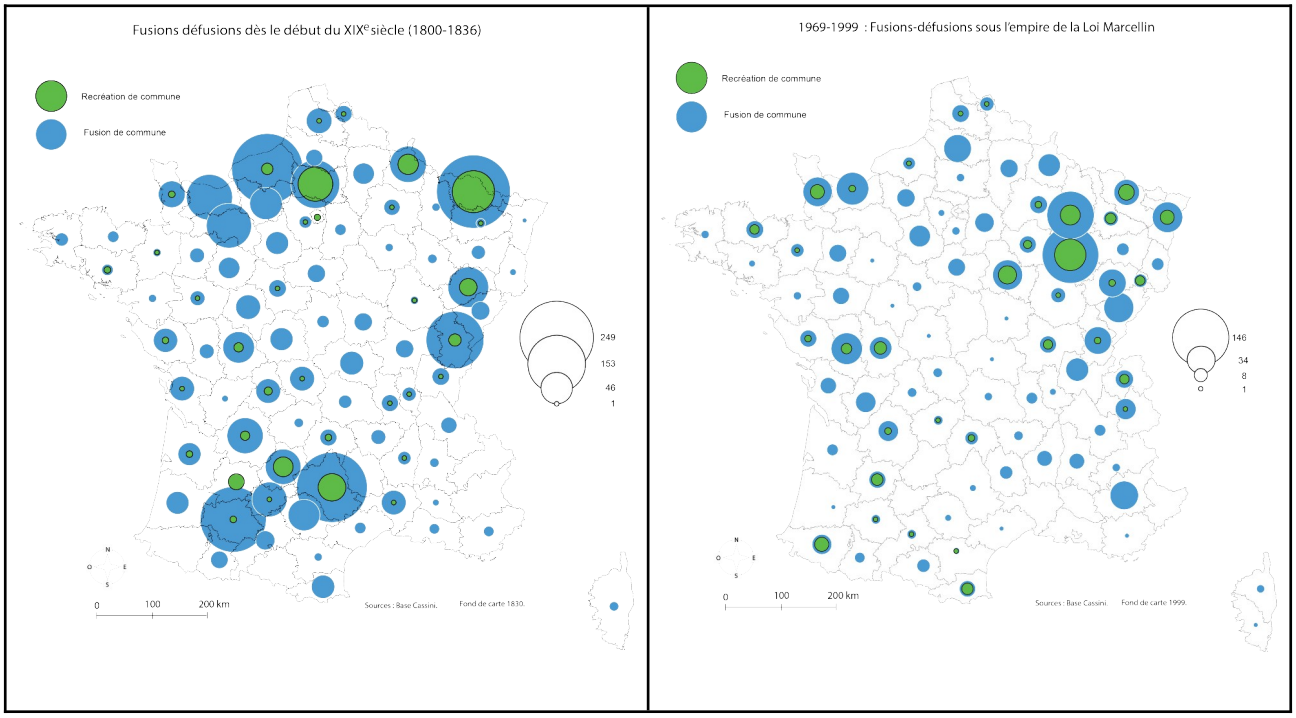


Ces trois moments de crise de la trame communale ne sont pourtant pas aussi simples que ce premier niveau de lecture peut indiquer. On l'a évoqué, entre ces moments de crise il existe une forme de rebond, par le biais de créations de communes par scission. Des scissions

peuvent être provoquées par des modifications importantes du peuplement. Le cas de la création de villes nouvelles en est un exemple paroxystique. Mais il existe également des velléités d'indépendance qui se déploient à différents moments. C'est ainsi le cas de la commune de Decazeville (Aveyron) créée en 1833 en lien avec l'installation de la mine appartenant au duc Decazes. Dans d'autres cas, il s'agit de parties de communes souhaitant prendre leur indépendance. On peut ainsi penser à Bihorel, se séparant de sa commune Bois-Guillaume en 1892. Il est d'ailleurs à noter que ces deux communes ont été momentanément réunies entre 2012 et 2014 sous le régime de commune nouvelle, la fusion étant finalement annulée par le tribunal administratif du fait du non-respect de certaines procédures. Des cas évidemment hybrides existent, avec parfois même des phénomènes de mise à distance comme le cas de la commune des Ulis (Essonne), créée en 1977 à cheval sur les territoires des deux communes d'Orsay et de Bures-sur-Yvette à la suite d'un référendum qui avait vu les premiers concernés voter plutôt pour la fusion des deux communes (Claisse, 1983), au contraire des habitants extérieurs à ce nouveau périmètre. Ce sont, souvent aussi, des formes de défusion, de refus avec délais de regroupements réalisés lors des phases de fusions que nous allons présenter. Cette tendance est celle de l'échelle nationale, mais les contextes locaux et en particulier départementaux peuvent être bien plus contrastés.

Dans les faits, ces moments qui semblent opérer une forme de léger rebond entre les crises existent à l'intérieur même de ces périodes (352 fusions sur la période 1800-2000 durent moins de 30 ans, et 225 moins de 15 ans). Nous choisissons le terme de rebond car il nous paraît éclairant pour décrire ce phénomène de retour ou de rattrapage, qui ne revient en général pas au même niveau qu'antérieurement. Le terme de résilience aurait pu correspondre à ce que nous observons ici, dans le sens de capacité d'un matériau à reprendre la forme précédant le choc. Mais le mot est aujourd'hui présent selon des acceptions tellement différentes, dans des champs tellement variés, qu'il nous a paru plus efficace de renvoyer à la métaphore du rebond.

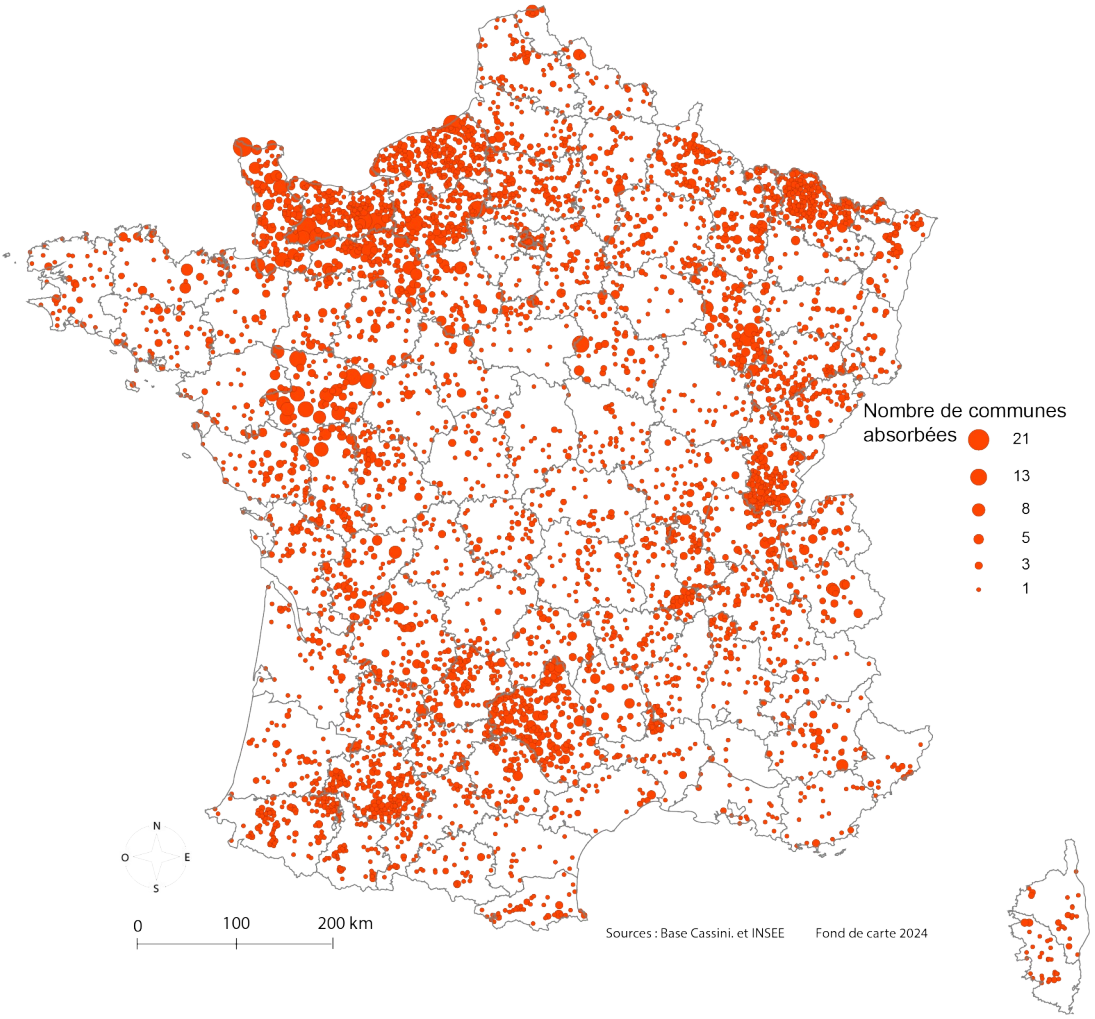
Cartes n°4 et 5 : Des phénomènes de rebond suite à deux périodes de nombreuses fusions



Seule la dernière phase, peut-être trop récente, ou d'une autre nature que les deux précédentes n'offre jusqu'ici pas de retour en arrière notable après les fusions. On remarquera ici que la géographie particulière des périodes de crise se trouve ici complexifiée dans des départements dans lesquels il semble possible de revenir en arrière (la Moselle entre 1800 et 1836) et d'autres, où les retours en arrière n'ont pas lieu, comme dans les Alpes-de-Haute-Provence entre 1969 et 1999.

Au total, sur la période 1800-2024, le territoire national métropolitain au niveau communal a donc subi de nombreuses modifications qui ont mené au territoire que nous connaissons (Carte n°6).

Carte n°6 : Ensemble des disparitions de communes sur le période 1800-2024



- **Analyser à l'échelle du département**

Dans le cadre de notre étude, l'échelle du département est primordiale. Moins parce qu'elle a été utilisée sur le temps long par l'historiographie que parce qu'elle est particulièrement pertinente. On l'a vu au travers des rapides commentaires des cartes précédentes (Cartes n°1, 2, 3 et 6). Les lieux de fusion se concentrent, en fonction des périodes de réduction dans tels ou tels départements. En d'autres mots, les réformes menées

sont loin d'être appliquées uniformément à l'échelle du territoire national, et plus encore, elles trouvent des lieux d'élection dans certains départements. On sait par ailleurs que, sur le temps long (sur la période qui va de 1800 à aujourd'hui), le département a souvent été l'un des cadres de l'intervention sur les communes. En tant qu'autorité déconcentrée, le préfet a été un acteur clé des réformes générées par les différents gouvernements, et parmi celles-ci les réformes territoriales (Bouillon, 2022). C'est donc en quelque sorte la place du préfet dans la réforme des territoires communaux qui se trouve intérrogée ici. C'est la question de l'autorité hiérarchique (plus ou moins forte selon les époques) vis-à-vis des communes qui se trouve ainsi pointée. On sait son rôle dans la nomination des maires, dans la validation des élections, dans l'enregistrement des démissions, dans la gestion des affaires courantes en cas d'échec des élections, dans l'attribution de budgets, voire dans l'autorisation de recours aux "centimes additionnels"[97], *etc*. C'est, au moins jusqu'en 1852, le préfet qui propose les réductions du nombre des communes de son département au ministère de l'Intérieur. C'est aussi le plus souvent celui qui incite, parfois brutalement, les municipalités à fusionner leurs communes. On verra d'ailleurs dans le cas de l'Aveyron que le préfet peut aller jusqu'à agir contre les vœux de sa hiérarchie, produisant sa propre réforme territoriale, pour tenter de réduire le nombre de circonscriptions. Lors de la réforme Marcellin, dans les années 1970, les modifications se font dans certains départements bien spécifiques, dont les préfets semblent prendre au pied de la lettre les demandes du ministère, alors que dans d'autres les préfets n'opèrent presque aucune fusion de communes.

L'existence d'une très large base de données rend difficile d'embrasser d'un seul regard une évolution à plusieurs dimensions : à la fois temporelle et spatiale. Pour permettre une synthèse des évolutions territoriales de la maille communale, nous avons testé (en faisant varier le nombre de classes mais également les bornes chronologiques) plusieurs Classification Ascendante Hiérarchique (CAH) autour des données concernant le nombre de communes en partant de la maille départementale. Au total, ce sont les périodes les plus en lien avec les décisions politiques d'intervention sur les communes qui se sont imposées. C'est ainsi que nous avons repris les trois périodes de fortes diminutions définies plus haut (1800-1836, 1968-1999, 1999-2021) et deux périodes de globale stabilité (1836-1886 et 1886-1968). On l'a dit, ces périodes sont liées à des évolutions législatives sur les municipalités.

Le tout début du XIXe siècle n'est pas que le moment d'origine de la base de données, c'est aussi celui où, en rupture avec la période qui court depuis 1790, le pouvoir des communes se voit strictement limité. Les communes ne sont plus que les exécutantes des décisions de l'État central. Les maires et adjoints des villes de plus de 5 000 habitants sont, maintenant, nommés par l'Empereur, et ceux des communes moins peuplées le sont par les préfets. Autre moment d'évolution, les lois municipales de la monarchie de Juillet (1831 pour l'élection des conseils municipaux au suffrage censitaire - ce qui renforce la valeur des décisions de ces conseils - 1837 pour les attributions de ces conseils (Tanchoux, 2013)), solidifient la situation des communes. Il en va de même pour la loi de 1884, qui initie « l'âge d'or des maires » pour reprendre la formule de Maurice Agulhon (1989), sur l'organisation municipale, qui met en place l'élection des conseils municipaux au suffrage universel masculin direct et pose le principe de la libre administration des communes. Dans un autre registre, on l'a vu, en 1971, la loi Marcellin propose en même temps de régler la question des intercommunalités, et de réunir des communes au travers du statut de fusion-association (Tellier, 2017). Enfin, les lois sur les communes nouvelles à partir de 2010 mènent à de nouvelles réductions.

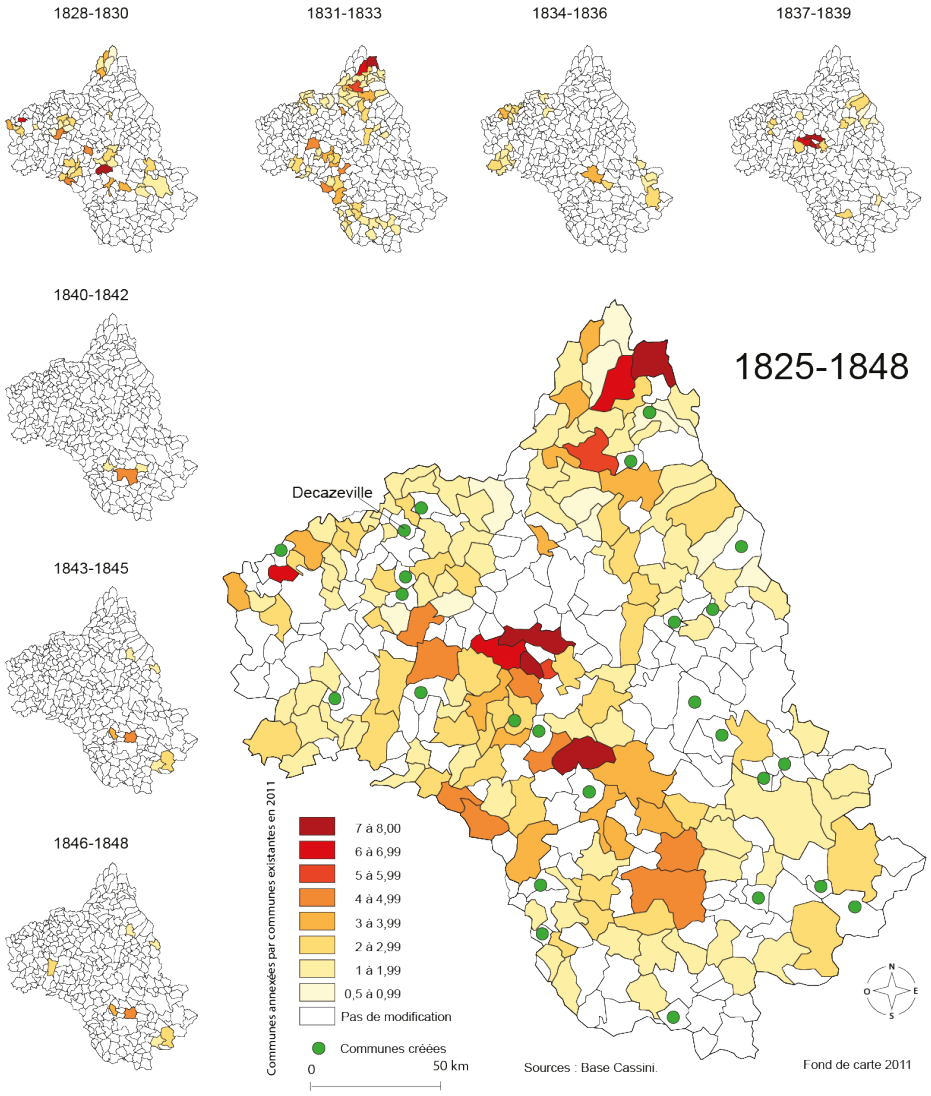
Nous avons choisi une répartition en cinq classes qui permet de construire à la fois des catégories homogènes et d'éviter l'éparpillement des données. L'ensemble permet de décrire

97 Taxes supplémentaires ayant pour assiette fiscale un impôt. Les communes pouvaient les définir et les percevoir sur autorisation préfectorale

de façon efficace les évolutions et leurs géographies. La stabilité marquée du nombre de communes nous a amenés à travailler sur le taux d'évolution du nombre de communes, au cours de cinq périodes.

Pour réaliser cette CAH, nous avons décidé d'exclure les départements de Paris et de l'Aveyron. En effet, ceux-ci ont des comportements spécifiques et conduisent à la création de classes supplémentaires faiblement explicatives. Le cas du département de l'Aveyron, tout d'abord, est très particulier (carte n°7). Durant le premier tiers du XIXe siècle, des préfets y mènent des politiques qui dérogent au cadre national. C'est ainsi que le préfet Sainthorent décide le 24 juin 1800 (5 messidor An VIII) de créer des "Mairies" qui rassemblent, au grand dam tant des acteurs locaux que du pouvoir central, des communes qu'il pense incapables d'exister (Carrier, 1994). Son successeur, le préfet de Goyon, censé rentrer dans le rang, maintient l'exception. Il faudra attendre la fin des années 1820 pour que le département retrouve un profil plus habituel. Il n'empêche, cette absence de vie des communes aura des conséquences de long terme et la situation des communes du département ne se stabilise quant à elle qu'à la fin des années 1840 (Motte, Séguy, Théré, 2003b).

Carte n°7 : Le cas de l'Aveyron[98]



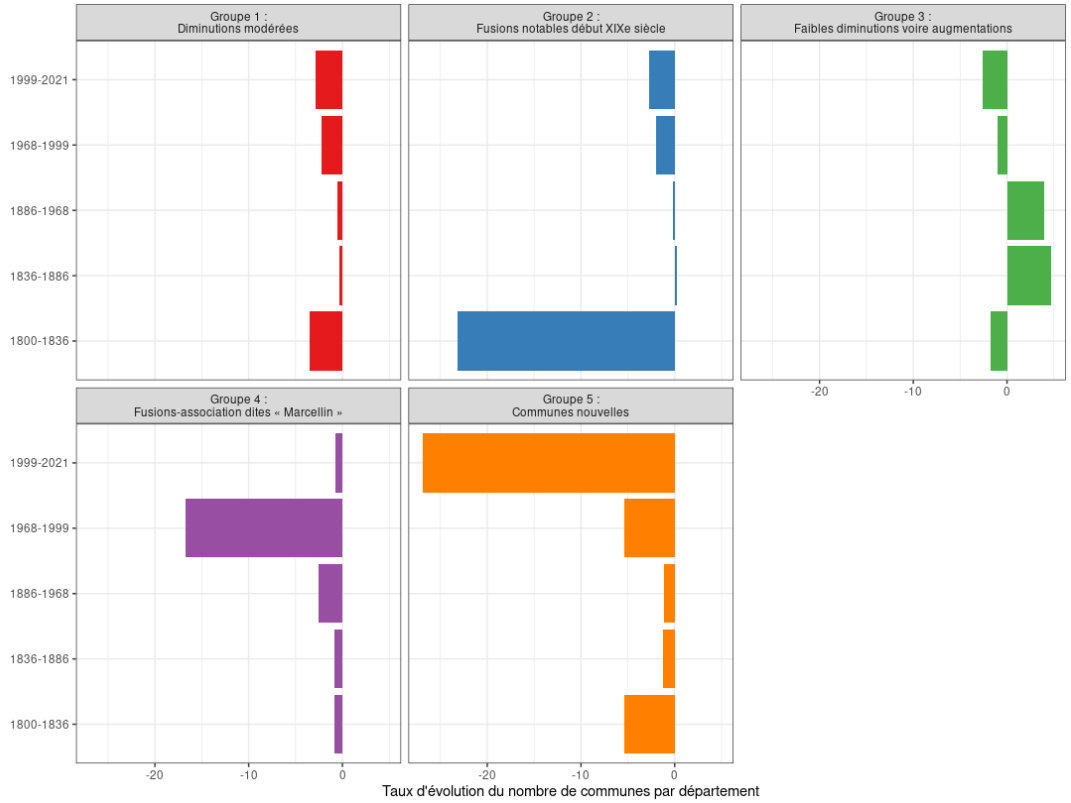
Pour la région parisienne le particularisme est lié à ce département devenu commune à la suite des nombreuses annexions de 1859. D'un point de vue quantitatif ce sont donc toutes les communes du département de la Seine, ou peu s'en faut, qui sont annexées en un instant, puis une stabilité liée à l'absence de communes à fusionner se met en place. Les annexions décidées par Haussmann jouent un rôle très fort dans l'histoire de ce département. On notera, au-delà, le cas particulier de l'Île-de-France, que la question de l'annexion des communes de banlieue est un thème récurrent de l'histoire de la ville depuis la Révolution jusqu'à nos jours (on verra par exemple le chapitre et la bibliographie sur Paris dans Pinol, 1996).

98 Le processus de fusion de communes est dans les faits éminemment complexe. La commune n'y est pas un élément insécable, loin de là. Parfois, même si ce n'est pas le cas le plus courant, des communes sont séparées en plusieurs parties qui sont attribuées à des communes différentes. Ainsi, la commune de La Terrisse (avec différentes formes : La Therisse, ou Laterisse), est-elle divisée en deux parties (dont on ne sait rien *a priori*), qui sont attribuées à Alpuech et à Lacalm. La commune est recréée en 1840, mais seulement à partir d'une partie de Alpuech, dont on ne sait rien non plus. Par convention et faute d'information précise, la cartographie pose l'hypothèse très improbable d'une répartition égalitaire des territoires. Une commune séparée en deux compte pour deux fois 0,5. Dix communes sont ainsi divisées en deux dans le cas de l'Aveyron.

• Des profils départementaux variés : la géographie de l'évolution du nombre de communes

La forte dimension régionale des mouvements de réduction du nombre de communes est confortée par la CAH, qui permet de dégager cinq groupes de départements en fonction de l'évolution de leur nombre de communes au fil des différentes périodes définies. Ainsi, on voit cinq groupes se dégager. Il est ensuite possible de regarder, pour chaque groupe, certaines variables (Tableau n°1[99]). Celles-ci nous informent sur des éléments mentionnés durant tout le XIXe siècle pour justifier des réunions de communes. En effet, dès la circulaire du 11 juin 1800 (22 prairial An VIII) deux éléments apparaissent : d'une part, la superficie des communes, d'autre part, leur quantité de population. Il s'agit de réunir "de petites communes à d'autres plus considérables ; ou […] peu populeuses et très rapprochées". Cinquante ans plus tard, la circulaire du 29 août 1849, propose de "provoquer la suppression des communes de moins de 300 habitants, et leurs réunions aux communes voisines". La circulaire du 3 août 1867 évoque quant à elle "l'étendue du territoire" et "le chiffre de population" (Motte, Séguy, Théré, 2003c). Ces variables, adaptées aux échelles et aux données disponibles, n'ont pas été intégrées à la CAH mais accompagnent l'analyse des résultats.

Figure n°3 : Cinq profils départementaux par rapport aux évolutions du nombre de communes (source : base Cassini)



99 La mise en couleur du tableau se fait à partir des valeurs extrêmes de chaque colonne : le maximum est en rouge, le minimum est en bleu et les couleurs intermédiaires sont réalisées par gradient en fonction des quantiles. Mise en couleur réalisée à l'aide de la fonction "rule_fill_gradient2" du package "condformat" conçu pour le langage R (https://search.r-project.org/CRAN/refmans/condformat/html/rule_fill_gradient2.html).

Carte n°8 : Typologie exploratoire des départements en fonction du taux d'évolution du nombre de communes

Typologie exploratoire des départements en fonction de l'évolution du nombre de communes

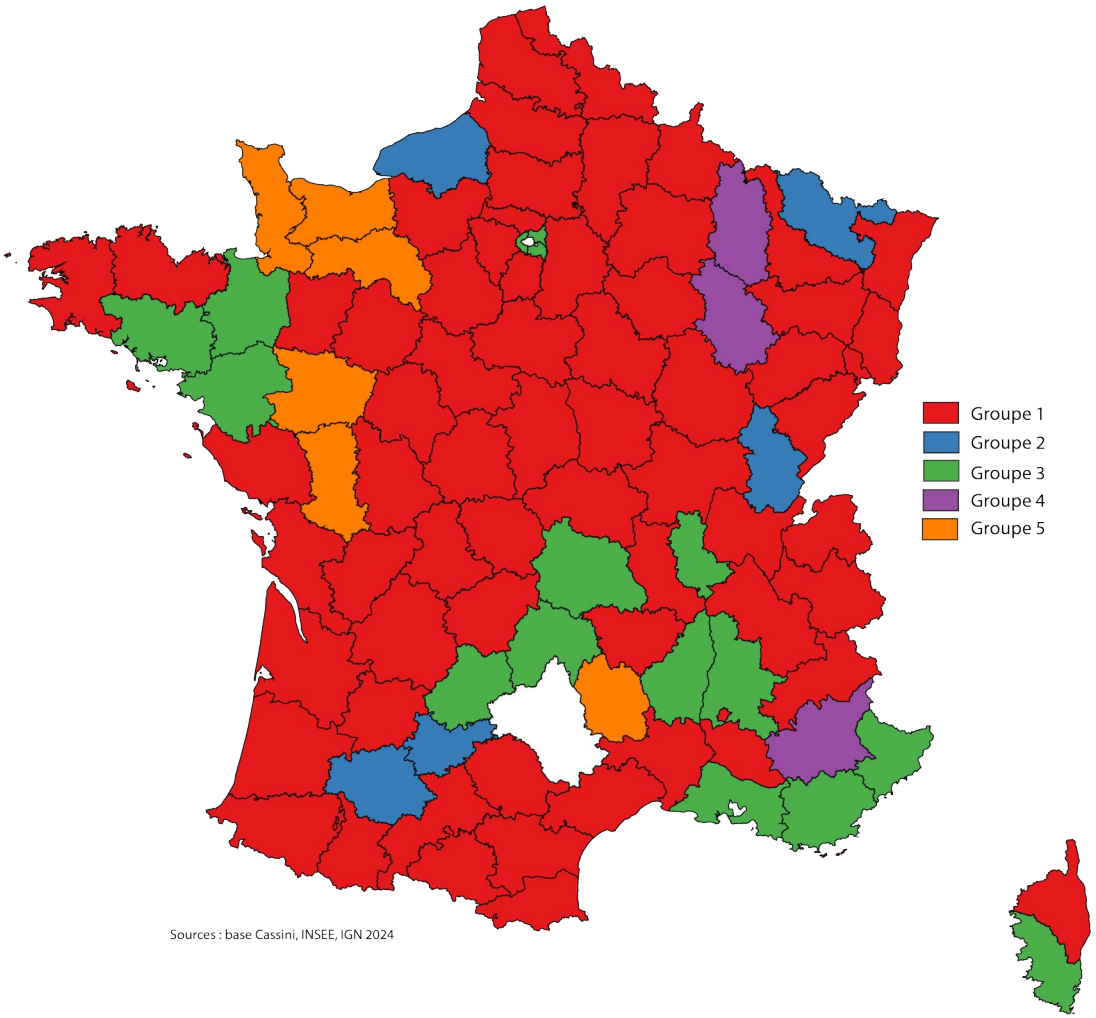


Tableau n°1 : La typologie au prisme de quelques autres données

Groupe	Nombre de départements	Surface départementale moyenne (km²)	Nombre moyen de communes par département (1800)	Nombre moyen de communes par département (2021)	Densité communale moyenne en 1800 (commune/km²)	Densité communale moyenne en 2011 (commune/km²)	Densité de population moyenne en 1836 (hab/km²)	Densité de population moyenne en 2011 (hab/km²)	Population départementale moyenne (1836, en milliers)	Population départementale moyenne (2011, en milliers)	Nombre d'habitants par commune en 1836	Nombre d'habitants par commune en 2011
Groupe 1	64	5959.6	440.0	398.0	0.08	0.07	50.3	127.2	349.8	603.2	824.0	1471.3
Groupe 2	5	5530.6	712.4	517.4	0.12	0.09	63.3	102.4	354.6	598.3	646.5	1115.3
Groupe 3	16	4695.3	216.6	216.6	0.07	0.07	70.2	1419.8	270.8	929.7	1280.9	4137.9
Groupe 4	3	6496.6	467.3	374.3	0.07	0.06	32.1	27.8	243.9	179.6	525.3	473.0
Groupe 5	6	6034.1	522.2	324.3	0.09	0.05	58.4	72.9	406.8	451.1	837.7	1008.9

Carte n°9 : Cinq départements représentatifs des types issus de la CAH



- Le groupe 1 est le groupe majoritaire, avec 60 départements sur les 92 étudiés. Il regroupe des départements marqués par des diminutions modérées, quelle que soit la période concernée. Ces évolutions faibles ne signifient pas que la trame communale reste immuable. Cela s'observe par exemple en Gironde où le fait que le nombre moyen de communes par département de ce groupe soit passé de 449 à 405 entre 1800 et 2021. Cependant, il s'agit d'évolutions lentes et faibles en proportion du nombre de communes par département. Concernant leur poids démographique ou la taille des communes, ce groupe se situe dans la moyenne des départements français, ce qui ne permet donc pas en soi d'expliquer les faibles évolutions, renforçant l'idée du rôle déterminant des préfets.
- Le groupe 2 est caractérisé par des fusions notables au début du XIXe siècle. Ces cinq départements se distinguent par un nombre plus important de communes, ces dernières étant moins étendues que la moyenne française. Cette distinction, qui était valable en 1800 l'est encore en 2021. En effet, la diminution par exemple du nombre moyen de communes (de 710 à 517) place encore ces départements parmi ceux ayant le plus de communes, car de nombreux autres départements ont, même si c'est de façon moindre, également réduit leur nombre de communes. On peut supposer que ces départements ont été plus fréquemment visés par les politiques de fusions des communes, du simple fait de leur situation en-deçà de la moyenne nationale, accréditant l'idée d'une évolution n'ayant pas réellement de fin.
- Le groupe 3 est le seul groupe à avoir connu en moyenne des taux d'évolutions positifs sur certaines périodes, c'est-à-dire durant la période la plus calme, soit durant les années 1836 à 1968. Ces dix-huit départements sont, en moyenne, plus petits que les autres, mais avec une densité de population sensiblement plus élevée, plus encore en 2011 qu'en 1836, et globalement un nombre d'habitants par commune plus élevé. Ils ont, en outre, un nombre moyen de communes particulièrement bas sur la période. Ces spécificités demeurent si on retire de

l'analyse les trois départements de la petite couronne parisienne. On remarquera en outre que ces trois départements pourraient sous-entendre un biais sur le temps long car ils n'apparaissent qu'en 1964 (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). On notera pour autant que le fait de retirer ces départements actuels de la CAH ne fait pas sensiblement varier les résultats. Cet ensemble de dix-huit départements semble se constituer de circonscriptions dans lesquelles la création de nouvelles communes est d'abord en lien avec une croissance de la population.

- Le quatrième groupe rassemble trois départements particulièrement marqués par la vague de fusions autour des années 1970, c'est-à-dire cette phase qui s'amorce à la fin des années 1960 suite à des ordonnances, décrets ainsi qu'une loi en 1966 (Vernet, 1970, p. 47) et qui est très largement accélérée par la loi Marcellin de 1971 créant le statut de fusion-association. Un cas emblématique est celui de la Haute-Marne, qui a vu la suppression de 107 communes entre 1968 et 1999, principalement au début des années 1970. Un point qui n'apparaît pas clairement dans la CAH mérite d'être souligné ici. Alors que durant les périodes qui courent jusqu'en 1968, les fusions de communes se font le plus souvent deux à deux, on observe à partir des années 1970 une évolution forte qui mène à des regroupements plus conséquents. Ainsi, entre 1971 et 1977, 88 communes annexent plus de 3 communes et 21 plus de 5. Le record est détenu par la commune Val-de-Gris en Haute-Marne. La commune de Neuilly-l'Évêque (dont le numéro INSEE est conservé par la suite) absorbe en 1972 les communes d'Andilly-en-Bassigny, de Bannes, de Bonnecourt, de Changey, de Charmes, de Chatenay-Vaudin, de Dampierre, de Frécourt, de Lecey, d'Orbigny-au-Val et de Poiseul pour finalement prendre le nom de Val-de-Gris. Dans les faits, ces communes se séparent par la suite en 1983.
- Le groupe 5, enfin, comporte six départements marqués par des fusions nombreuses au début du XXIe siècle, dans le cadre surtout des créations de communes nouvelles. Cette diminution importante a d'ailleurs fait passer le nombre moyen de communes par département d'une moyenne légèrement supérieure à l'ensemble des départements à une moyenne sensiblement inférieure, ce qui pointe bien l'importance de ces réductions pour ces territoires. Les fusions du XXIe siècle ont d'ailleurs, comme les fusions Marcellin, plus fréquemment regroupé davantage de deux communes, par rapport aux mouvements anciens, et particulièrement au XIXe siècle. Cette fois, 18 communes fusionnent avec plus de 10 autres communes. Le département du Calvados, particulièrement concerné, passe ainsi de 606 à 528 communes entre début 2016 et fin 2017. Notons que ces départements ont certes connu une augmentation de leur population mais cela pas empêché que celle-ci soit désormais inférieure à la moyenne des autres départements, alors qu'auparavant elle était supérieure. Notons, enfin, qu'il s'agit du seul groupe largement touché par les fusions qui n'ait pas un nombre d'habitants par commune très inférieur aux groupes plus stables, avant même les fusions (qui ont eu lieu après 2011).

Conclusion

Pour résumer, la maille municipale française ne peut pas être vue comme immuable. Des transformations importantes ont eu lieu, en particulier dans certains espaces. En revanche, il paraît également inadapté de présenter cette maille comme profondément transformée sur l'ensemble du territoire français. Parler des fusions de communes, c'est s'intéresser à un phénomène important, parfois très important à l'échelon départemental mais minoritaire à l'échelon national. Cette géographie spécifique invite à penser le cadre départemental comme particulièrement pertinent pour penser l'échelon communal.

On l'aura remarqué, la CAH a non seulement permis d'identifier une série de départements qui représentent autant d'organisations géographiques, mais a également produit des classifications de nature historique. Cela est particulièrement vrai pour les classes 2, 4 et 5 qui sont clairement associées à l'une des périodes de crise du maillage. En revanche, les classes 1 et 3 sont celles de la relative fixité dans le temps de ces mêmes maillages. La description de la maille municipale par sa fixité pose donc bien des problèmes de nature géographique jusqu'ici insuffisamment investis. Nos résultats invitent à réfléchir à deux aspects au moins.

Le premier concerne l'évolution générale et se doit d'insister sur le fait que les deux premières crises de la maille communale ne sont pas des mouvements univoques. Beaucoup de départements dans lesquels la maille connaît le plus de fusions sont aussi des départements dans lesquels des communes disparues sont recréées durant les trente années suivantes. En cela, les réformes de la maille communale ne peuvent être jugées sur un temps court et nécessitent une approche de temps long, voire très long à l'aune des pratiques de la discipline géographique. À cette aune, si la réforme Marcellin a été un échec, puisqu'elle n'a jamais atteint le nombre de 10 000 communes prévues par son auteur pour être considérée comme un succès, elle l'est d'autant plus que beaucoup de fusions des années 1971-1977 ont amené des re-créations dans les années suivantes et jusqu'à récemment. En l'état, il reste donc difficile d'évaluer la politique actuelle des communes nouvelles, cela même si les auteurs de la loi se sont bien gardés de prévoir une possibilité de désunir des communes. Les pratiques des années 1800-1836 n'étaient en apparence pas plus libérales et on en sait les limites. D'un côté cela amène à conclure que malgré toutes les réformes relatives à un échelon supra-communal censé être plus à même de résoudre les défis du contemporain, l'échelon communal reste un cadre puissant et durable de la vie des communautés locales. D'un autre côté cela nous pousse à réaffirmer l'importance d'une géographie de temps très long, géographie d'autant plus souhaitable que nos objets sont issus d'une histoire longue, et non d'une hypothétique fixité.

Le deuxième aspect concerne plus directement une forme de géohistoire du territoire national qui va bien au-delà tant de la courbe indiquant la diminution du nombre des communes (Figure n°2) que de la carte de synthèse de l'ensemble des fusions sur le temps long (Carte n°8). Ce que la classification ascendante hiérarchique nous offre ici, c'est une histoire de la succession des territoires plus ou moins chauds, pour reprendre la métaphore de Claude Lévi-Strauss sur les rapports de sociétés à leur histoire, à leur historicité (Goldman, 2004; Lévi-Strauss, Charbonnier, 1978). Quant à la question des communes, on observe sur le temps long que des départements peuvent connaître des périodes d'instabilité incitant à penser que le maillage communal a bien une histoire. Mais, à d'autres moments, ces mêmes départements peuvent se réinsérer dans une forme de stabilité qui laisse croire que les communes sont des objets intemporels. C'est dès lors la question du rapport à l'histoire des acteurs territoriaux, depuis les acteurs nationaux jusqu'au niveau communal, qui se trouve ainsi posée. Cette question peut d'ailleurs se dédoubler, en posant la question de la mémoire

(Hirschhausen, 2023), ou en posant celle des usages politiques du passé (Hartog, Revel, 2001).

Ces questions sont d'autant plus complexes qu'alors qu'on aurait pu imaginer qu'une succession s'installe et que la réforme tourne d'un territoire à l'autre pour mener à une lente réduction du nombre des communes, il n'en n'a rien été. Certains départements ne semblent jamais être concernés par ces crises, et ne connaissent que de rares ajustements (le groupe 1). À l'autre bout du spectre, d'autres le sont à chaque fois, comme dans le cas des départements bas-normands (partie du groupe 5).

Enfin, cela invite à penser l'échelon départemental comme particulièrement pertinent pour penser l'échelon communal. Non pas tant pour l'évidence cartographique qui permet d'identifier clairement ce niveau de la trame administrative française, mais bien plus pour le rôle que peuvent y jouer le préfet et l'administration déconcentrée de l'État. Là se donne à voir toute l'hétérogénéité de la lecture des circulaires et des lois à appliquer par le corps préfectoral et ceux qui les entourent, lors d'une négociation localisée avec les acteurs locaux. Si la loi est valable un jour franc après sa promulgation sur tout le territoire national, les lectures de cette même loi divergent d'un lieu à un autre en fonction de contextes qui ont moins à faire avec les surfaces communales, ou les densités de population, qu'avec les libertés d'interprétation que tout texte législatif peut sous-entendre. On l'a vu dans le cas de l'Aveyron, cas extrême, où successivement deux préfets avaient, au début du XIXe siècle, décidé de remettre en cause la loi nationale pour mettre en place un système de "Mairies". On le voit également dans le fait que la Haute-Marne se distingue très fortement du département de l'Aube, qui n'est pourtant pas très fortement différent lors de la réforme Marcellin. On le voit encore, dans le cadre de la réforme des communes nouvelles, qui oppose en quelque sorte, le Maine-et-Loire et la Loire-Atlantique. S'il est évident dans la loi sur les communes nouvelles que l'initiative des fusions est laissée aux communes, on savait également que le niveau des intercommunalités ne pouvait être laissé de côté (Bideau, 2019; Fabry, 2022; Ohoussa, 2022). Ce que l'on voit ici c'est qu'il faut également prendre au sérieux la place de l'échelon départemental dans ces politiques publiques. Au-delà, c'est la question de la géographie du droit qui se pose, telle qu'elle a en partie été constituée par Nicholas K. Blomley (1994) et qui peine à se déployer en France (Forest, 2015). La loi (le droit administratif, donc) n'est pas appliquée de la même manière sur tout le territoire. Le droit est en cela un objet fondamentalement géographique. Les circonscriptions, en tant que cadre de l'application de la loi tout autant qu'objets de cette dernière ne doivent pas être oubliées.

- **Bibliographie**

Agulhon M., 1989, "Préface", in: *Histoire des maires de 1789 à 1939*. Paris, France, Plon.

Bardet J.-P., Dupâquier J. (Éd.)., 1974, *Paroisses et communes de France. Dictionnaire d'histoire administrative et démographique*. Paris, CNRS Éditions.

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

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

Biraben J.-N., 1970, "La statistique de population sous le Consulat et l'Empire", *Annales historiques de la Révolution française*, Vol.199, N°1, 30-45. https://www.persee.fr/doc/ahrf_0003-4436_1970_num_199_1_3892

Blomley N. K., 1994, *Law, space, and the geographies of power*. New York, Etats-Unis d'Amérique, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, xiv+259 p .

Boivin M., Quellien J., Garnier B., 1994, *Atlas historique et statistique de la Normandie occidentale à l'époque contemporaine*. Caen, France, Centre de recherche d'histoire quantitative, 167 p .

Bouillon H., 2022, *Le préfet: histoire, statut, fonctions*. Paris, France, L'Harmattan, 154 p .

Bussi M., 1998, *Éléments de géographie électorale : À travers l'exemple de la France de l'Ouest*. Mont-Saint-Aignan, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 400 p . https://books.openedition.org/purh/11490

Carrier R., 1994, "« Une isle au milieu de l'Empire », le département de l'Aveyron sous le Consulat et l'Empire, 1800-1813: contribution à l'histoire de l'administration préfectorale", Thèse de doctorat Histoire du droit, Toulouse 1.

Chaban-Delmas J., 1971, "Jalons Vers Une Nouvelle Société", *Revue des Deux Mondes (1829-1971)*, 6-16. https://www.jstor.org/stable/44600237

Claisse L., 1983, "Du grand ensemble à la ville des Ulis: étude de l'évolution de l'organisation de l'espace", Mémoire de géographie, Université Paris 1.

Courville S., 1995, *Introduction à la géographie historique*. Sainte-Foy (Québec), Canada, Les Presses de l'Université Laval, x+225 p .

Dainville F. de, Le Bras G. P., 1956, *Cartes anciennes de l'Eglise de France: historique, répertoire, guide d'usage*. Paris, France, J. Vrin, 323; xvi p .

Delamarre A., 1989, "La carte des 36 000 communes", *Mappemonde*, N°1989/4, 12-16.

Edelblutte S., 2000, "Réflexion sur les modifications du maillage communal francais depuis 1790", *Revue Géographique de l'Est*, Vol.40, N°4. https://rge.revues.org/4039

Fabry A., 2022, "Communes nouvelles : retour sur une dynamique improbable", *Revue française d'administration publique*, Vol.181, N°1, 227-239. https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2022-1-page-227.htm

Febvre L., 1947, "Limites et frontières", *Annales*, Vol.2, N°2, 201-207. https://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1947_num_2_2_3294

Follain A., 1995, "Les fusions de communes et paroisses de l'Eure", 16-30 in: *Connaissance de l'Eure*.

Follain A., 1996, "La formation du réseau communal en France du Nord de 1790 au milieu du XIXe siècle.", *Revue du Nord*, Vol.78, N°316, 485-510. https://www.persee.fr/doc/rnord_0035-2624_1996_num_78_316_5129

Forest P., 2015, "Vers une géographie du droit ? Pistes de réflexion", *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, N°Vol.6, n°1. https://journals-openedition-org.ezproxy.u-paris.fr/developpementdurable/10800

Fougère L., Machelon J.-P., Monnier F., 2002, *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*. Paris, France, Presses universitaires de France, ix+661 p .

Gaudillère B., 1995, *Atlas historique des circonscriptions électorales françaises*. Genève, France, Droz S.A.

Gay V., 2021, "Mapping the Third Republic. A Geographic Information System of France (1870–1940)", *Historical Methods: A Journal of Quantitative and Interdisciplinary History*, Vol.54, N°4, 189-207. https://hal.science/hal-02951461

Gbenyo K., Dubé J., 2018, "Le Maup et l'insoluble question de frontière optimale", *Revue dEconomie Regionale Urbaine*, N°3, 619-650. https://www-cairn-info.ezproxy.u-paris.fr/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2018-3-page-619.htm

Goldman M., 2004, "Lévi-Strauss et les sens de l'histoire", *Les Temps Modernes*, Vol.628, N°3, 98-114. https://www.cairn.info/revue-les-temps-modernes-2004-3-page-98.htm

Hartog F., Revel J. (Éd.)., 2001, *Les usages politiques du passé*. Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 206 p . https://books.openedition.org/editionsehess/13822

Hirschhausen B. von., 2023, *Les Provinces du temps. Frontières fantômes et expériences de l'histoire*. CNRS Éditions. https://www.cnrseditions.fr/catalogue/histoire/les-provinces-du-temps/

Kervasdoué J. de, Fabius L., Mazodier M., Doublet F., 1976, "La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes", *Revue française de sociologie*, Vol.17, N°3, 423-450. https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1976_num_17_3_4874

Lawton R., Butlin R., 1989, "Clifford Darby: an appreciation", *Journal of Historical Geography*, Vol.15, N°1, 14-19. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305748889800593

Le Bras G., 1945, "Un programme : la géographie religieuse", *Annales*, Vol.8, N°1, 87-112. https://www.persee.fr/doc/ahess_1243-258x_1945_num_8_1_3152

Lenfant T., 2018, *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*. Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 491 p . https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02074131

Lepetit B., 1979, "L'évolution de la notion de ville d'après les tableaux et descriptions géographiques de la France (1650-1850)", *URBI II*, xcix-cvii.

Lepetit B., Roncayolo M., Bardet J.-P., Perrot J.-C., Roche D., Aymard M., et al., 1979, "Les miroirs de la ville : un débat sur le discours des anciens géographes", *URBI II*, cvii-cxviii.

Lévi-Strauss C., Charbonnier G., 1978, *Entretiens avec Lévi-Strauss*. Paris, France, Union Générale d'Editions, 1978, 188 p .

Longnon A., 1868, *Études sur les « pagi » de la Gaule*. Paris, France, A. Franck.

Longnon A., 1878, *Géographie de la Gaule au VIe siècle: ouvrage contenant 11 cartes en couleur gravées sur pierre et tirées à part et 3 figures intercalées dans le texte*. Paris, France, Hachette, x+654 p .

Manson S., Schroeder J., Van Riper D., Kugler T., Ruggles S., 2020, "National Historical Geographic Information System: Version 15.0", https://www.ipums.org/projects/ipums-nhgis/d050.V15.0

Martins R. M., 1995, "Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.13, 441-458.

Mathiot A., 1952, "Les « Pressure groups » aux États-Unis", *Revue française de science politique*, Vol.2, N°3, 429-473. https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1952_num_2_3_392150

Mazel F., 2016, *L'évêque et le territoire: l'invention médiévale de l'espace*. Paris, France, Éditions du Seuil, 536 p .

Meynier A., 1945, "La commune rurale française", *Annales de géographie*, Vol.54, N°295, 161-179. https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1945_num_54_295_12786

Meynier A., 1958, "I. Vue d'ensemble", *Annales*, Vol.13, N°3, 448-450. https://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1958_num_13_3_3366

Mirot L., 1929, *Manuel de géographie historique de la France*. Paris, France, A. Picard, xxiv+374; 39 p .

Mirot L., Mirot A., 1947, *Manuel de géographie historique de la France*. Paris, France, A. et J. Picard, xxvii+619 p .

Mirot L., Mirot A., 1979, *Manuel de géographie historique de la France*. Paris, France, Picard, xxvii+619; xxxi+xvi; 2 p .

Motte C., Séguy I., Théré C., 2003a, *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui: les communes de la France métropolitaine, 1801-2001*. Paris, France, Institut national d'études démographiques, viii+406 p .

Motte C., Séguy I., Théré C., 2003b, "Les « mairies » dans le département de l'Aveyron", 155-175 in: *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui: les communes de la France métropolitaine, 1801-2001*. Paris, France, Institut national d'études démographiques.

Motte C., Séguy I., Théré C., 2003c, "Textes législatifs et administratifs", 101-148 in: *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui: les communes de la France métropolitaine, 1801-2001*. Paris, France, Institut national d'études démographiques.

Motte C., Vouloir M.-C., 2008, "Frontières administratives et identités communales. Le cas de la France, XVIII-XXe siècles", *The Historical Review/La Revue Historique*, Vol.5, 213-238. https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/historicalReview/article/view/4012

Nacef Y., 2024, "Trop petites pour vivre, trop vides pour survivre : fusionner les communes abandonnées dans les Alpes-de-Haute-Provence", *Revue de géographie historique*, N°24-25. https://journals.openedition.org/geohist/8882

Nordman D., Ozouf-Marignier M.-V. (Éd.)., 1989a, *Atlas de la Révolution française 4, Le territoire. 1*. Paris, France, Éd. de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 106 p .

Nordman D., Ozouf-Marignier M.-V. (Éd.)., 1989b, *Atlas de la Révolution française 5, Le territoire. 2*. Paris, France, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 125 p .

Ohoussa A. B., 2022, *Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés : l'exemple de Mauges communauté (Maine-et-Loire)*. Nantes Université. https://www.theses.fr/2022NANU2016

Onde H., 1941, "L'occupation humaine en Maurienne et en Tarentaise", *Revue de Géographie Alpine*, Vol.29, N°2, 223-264. https://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_1941_num_29_2_4306

Ozouf-Marignier M.-V., 1998, "Centralisation et lien social : le débat du XIXe siècle en France", 75-91 in: *Per un atlante storico del Mezzogiorno e della Sicilia in età moderna. Omaggio a Bernard Lepetit*. Naples, Liguori.

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

Pinol J.-L., 1996, *Atlas historique des villes de France* (Centre de cultura contemporània de Barcelona, Éd.). Paris, France, Hachette.

Pinol J.-L., 2021, "Les cantons français de 1884 à 1966 | Geo-Larha", *Geo-Lahrha Partage de ressources geo-historiques*. http://geo-larhra.ish-lyon.cnrs.fr/?q=atlas-historique/territoires-d-etat/evolution-des-cantons-en-france

Pires Beaune C., 2014, *Rapport sur les lois relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*. Paris, Assemblée Nationale. http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2310.asp

Saunier P.-Y., 1991, "Logiques de l'aggrégation, naissance de l'agglomération lyonnaise au XIX° siècle", *Bulletin du Centre Pierre Léon*, Vol.1, 27-39. https://shs.hal.science/halshs-00002817

Sautel G., 2002, "La Révolution française", 45-157 in: *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*. Paris, France, Presses universitaires de France.

Siegfried A., 1913, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la IIIe République*. Paris, France, Librairie Armand Colin, xxviii+535; 1 p .

Southall H., 2011, "Rebuilding the Great Britain Historical GIS, Part 1: Building an Indefinitely Scalable Statistical Database", *Historical Methods: A Journal of Quantitative and Interdisciplinary History*, Vol.44, N°3, 149-159. https://doi.org/10.1080/01615440.2011.589774

Southall H., 2012, "Rebuilding the Great Britain Historical GIS, Part 2: A Geo-Spatial Ontology of Administrative Units", *Historical Methods: A Journal of Quantitative and Interdisciplinary History*, Vol.45, N°3, 119-134. https://doi.org/10.1080/01615440.2012.664101

Southall H., 2014, "Rebuilding the Great Britain Historical GIS, Part 3:Integrating Qualitative Content for a Sense of Place", *Historical Methods: A Journal of Quantitative and Interdisciplinary History*, Vol.47, N°1, 31-44. https://doi.org/10.1080/01615440.2013.847774

Tanchoux P., 2013, "Les « pouvoirs municipaux » de la commune entre 1800 et 1848 : un horizon chimérique ?", *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, Vol.20, N°2, 35-48. https://www.cairn.info/revue-parlements1-2013-2-page-35.htm

Tellier T., 2017, "La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes", *Revue française d'administration publique*, N°162, 253-266. http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-2-page-253.htm

Verdier N., 2009, "Les relations entre histoire et géographie en France : tensions, controverses et accalmies", *Storica*, Vol.40, 65. https://shs.hal.science/halshs-00413243

Verdier N., 2012, "Circonscription", *HyperGéo*. https://hypergeo.eu/circonscription/

Verdier N., 2018, "Courte histoire d'un échec : le mariage de l'armée et du cadastre dans le premier quart du XIXe siècle", *Bulletin du Comité Français de Cartographie*, N°238, 11. https://shs.hal.science/halshs-03030708

Verdier N., Ozouf-Marignier M.-V., 2011, "Circonscriptions et réseaux de voies : un angle mort de la Géographie Historique", *Études rurales*, N°188, 115. https://shs.hal.science/halshs-00664584

Vernet M., 1970, "Les circonscriptions administratives de la France métropolitaine", *Economie et statistique*, Vol.10, N°1, 39-56. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/estat_0336-1454_1970_num_10_1_1921

« What Is Historical Geography? », 1932, *Geography*, Vol.17, N°1, 39-45. https://www.jstor.org/stable/40558128

Zadora-Rio E. (Éd.)., 2008, *Des paroisses de Touraine aux communes d'Indre-et-Loire : la formation des territoires*. Tours, France, FERACF, 303 p .

3. Les communes nouvelles replacées dans les évolutions démographiques depuis la fin du XIX^{e} siècle

Le sujet de cette thèse, plutôt que les communes dans leur ensemble, est le groupe des communes nouvelles. Dans la majorité des analyses présentées jusqu'ici, celles-ci ne paraissent pas se détacher clairement du groupe de l'ensemble des communes françaises. Si on s'intéresse à la démographie sur le temps long, les choses sont cependant sensiblement différentes.

Pour étudier les communes sur le temps long, on ne dispose pas de beaucoup de données, cela se voit dans la difficulté, montrée dans la section précédente, à connaître simplement le nombre de communes françaises. Cependant, l'INSEE propose, pour les communes, une série statistique de l'historique des populations communales depuis 1876 jusqu'à la période très contemporaine : les données utilisées ici vont jusqu'en 2021 et sont diffusées selon la géographie en vigueur au 1er janvier 2023 (INSEE, 2023). C'est la géométrie des communes après fusion qui est utilisée ici : pour n'importe quelle date (y compris celles antérieures aux fusions), c'est la population des communes existant au 1er janvier 2023 qui est représentée, à périmètre constant (et donc avec le périmètre des communes nouvelles, après fusion). Ces données permettent de répondre à deux questions :

- Les communes nouvelles sont-elles composées de communes ayant connu des évolutions démographiques différentes des communes n'ayant pas fusionné ? Au vu du peu de spécificité des communes nouvelles jusqu'ici et de l'affirmation par les acteurs que les fusions se sont souvent jouées sur des questions de rapports interpersonnels et pas sur des questions de dynamiques démographiques, on peut faire l'hypothèse que non.
- Les communes nouvelles se sont-elles créées dans des contextes démographiques marqués par une déprise importante ? Les discours critiquant l'échelon municipal évoquent souvent la faiblesse du poids démographique ; le corollaire serait de voir la fusion comme une adaptation à une éventuelle décroissance. Cependant, les analyses menées jusqu'ici ont plutôt montré que les communes nouvelles ne se créaient pas sur les territoires les plus fragiles. L'hypothèse est que la réponse à cette deuxième question est également négative.

D'un point de vue méthodologique, la comparaison du groupe des communes nouvelles par rapport à l'ensemble des communes françaises pose de sérieux problèmes du fait de la dissymétrie entre les deux groupes, le premier regroupant à peine 800 communes et le second presque 35 000. Même avec une échelle logarithmique, la représentation de la somme des ensembles ne permet pas une analyse aisée (Figure n°10). J'ai donc fait le choix de représenter les évolutions à l'aide d'une base 100. Pour éviter d'être trop influencé par les biais liés à cette représentation (tendance à percevoir des convergences là où il n'y a que la logique de la représentation, c'est-à-dire que les courbes se rejoignent nécessairement à la date prise comme référence), les deux bases 100, en 1876 (Figure n°11) et en 2021 (Figure n°12) sont proposées, soit le début et la fin de la série statistique.

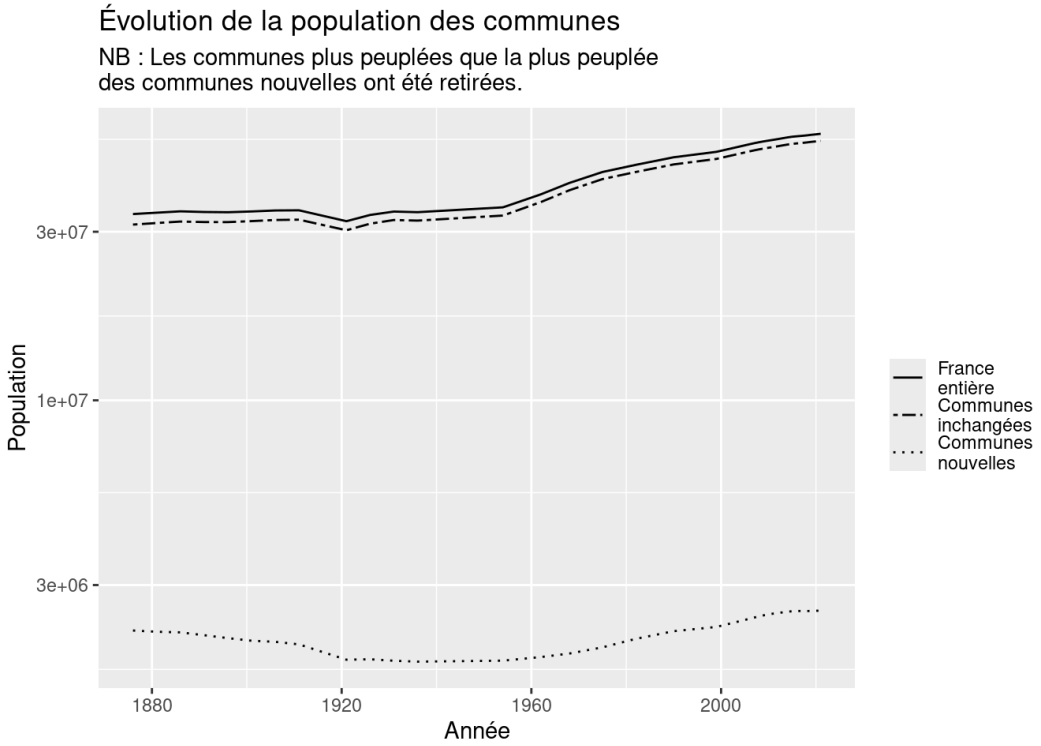


Figure n°10 Évolution de la population des communes 1876-2021

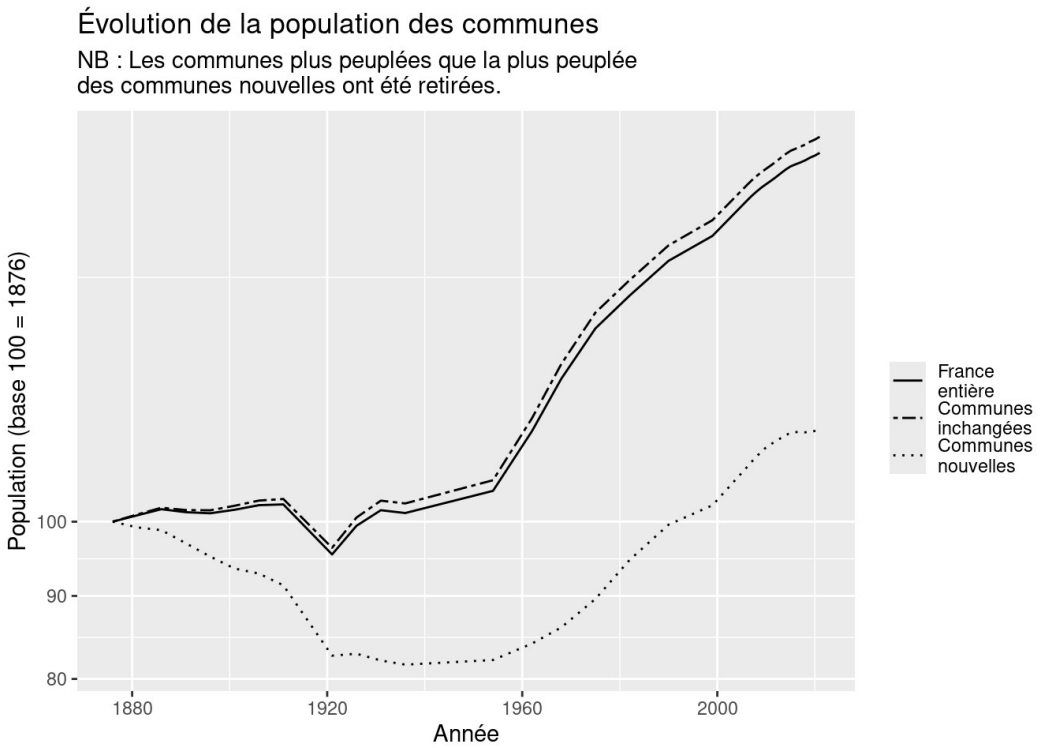


Figure n°11 Évolution de la population des communes 1876-2021 (base 100 en 1876)

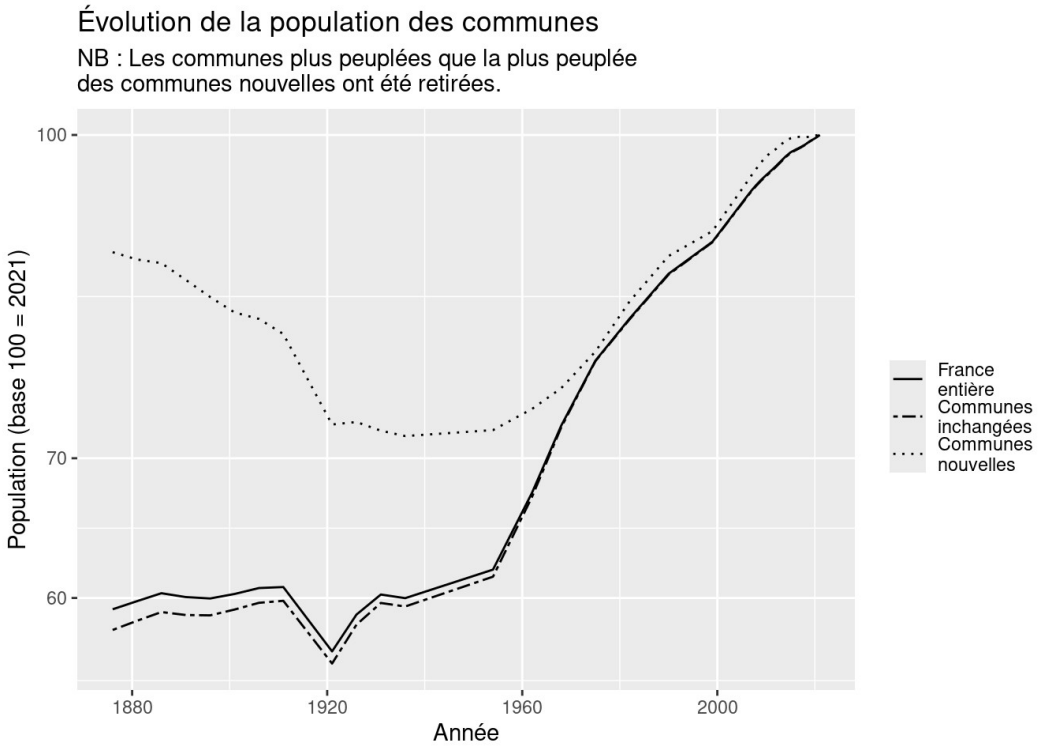


Figure n°12 Évolution de la population des communes 1876-2021 (base 100 en 2021)

C'est lors de ces analyses que j'ai vu, pour la première fois, les communes nouvelles se distinguer nettement des communes inchangées. Sur la trajectoire la plus récente, les communes nouvelles comme les autres communes françaises sont globalement en croissance ;

on n'observe pas de nette différence. En revanche, sur la période 1880-1920, le décrochage des communes nouvelles vis-à-vis des autres communes françaises est net : elles perdent bien davantage de population. À partir des années 1920, les communes inchangées connaissent une croissance qui s'accélère dans les années 1960 tandis que les communes nouvelles, qui voient leur population augmenter plus tardivement, connaissent une croissance plus faible.

Les situations sont variables en fonction du type de peuplement. J'utilise ici le Zonage en Aires d'Attraction des Villes (ZAAV)[100]. Il comporte cinq catégories (cf. Annexe 6 p. 386) : « Commune-centre » (codée 11), « Autre commune du pôle principal » (codée 12), « Commune d'un pôle secondaire » (codée 13), « Commune de la couronne » (codée 20), « Commune hors d'attraction des villes » (codée 30). La catégorie 13 ne comporte aucune commune nouvelle, je l'ai donc écartée des graphiques. Ceux-ci représentent les évolutions sur le temps long en base 100, en1876 pour la Figure n°13 et en 2021 pour la Figure n°14).

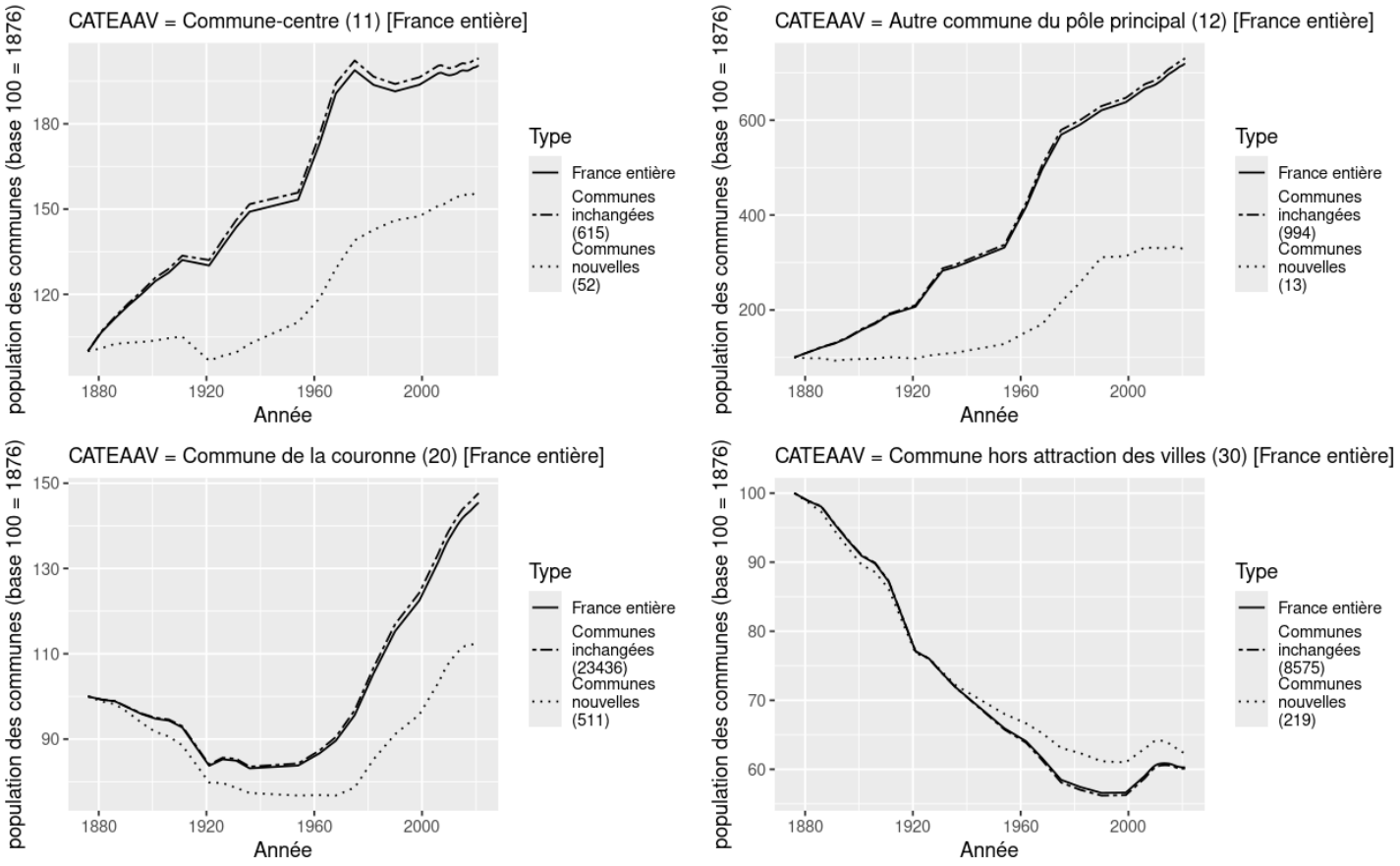


Figure n°13 Évolution de la population des communes françaises 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 1876)[101]

100 Le Zonage en Aires Urbaines n'est pas disponible pour les données utilisées, puisqu'il a été remplacé en 2020 par le ZAAV.

101 CATEAAV : Variable indiquant la catégorie de la commune dans le ZAAV.

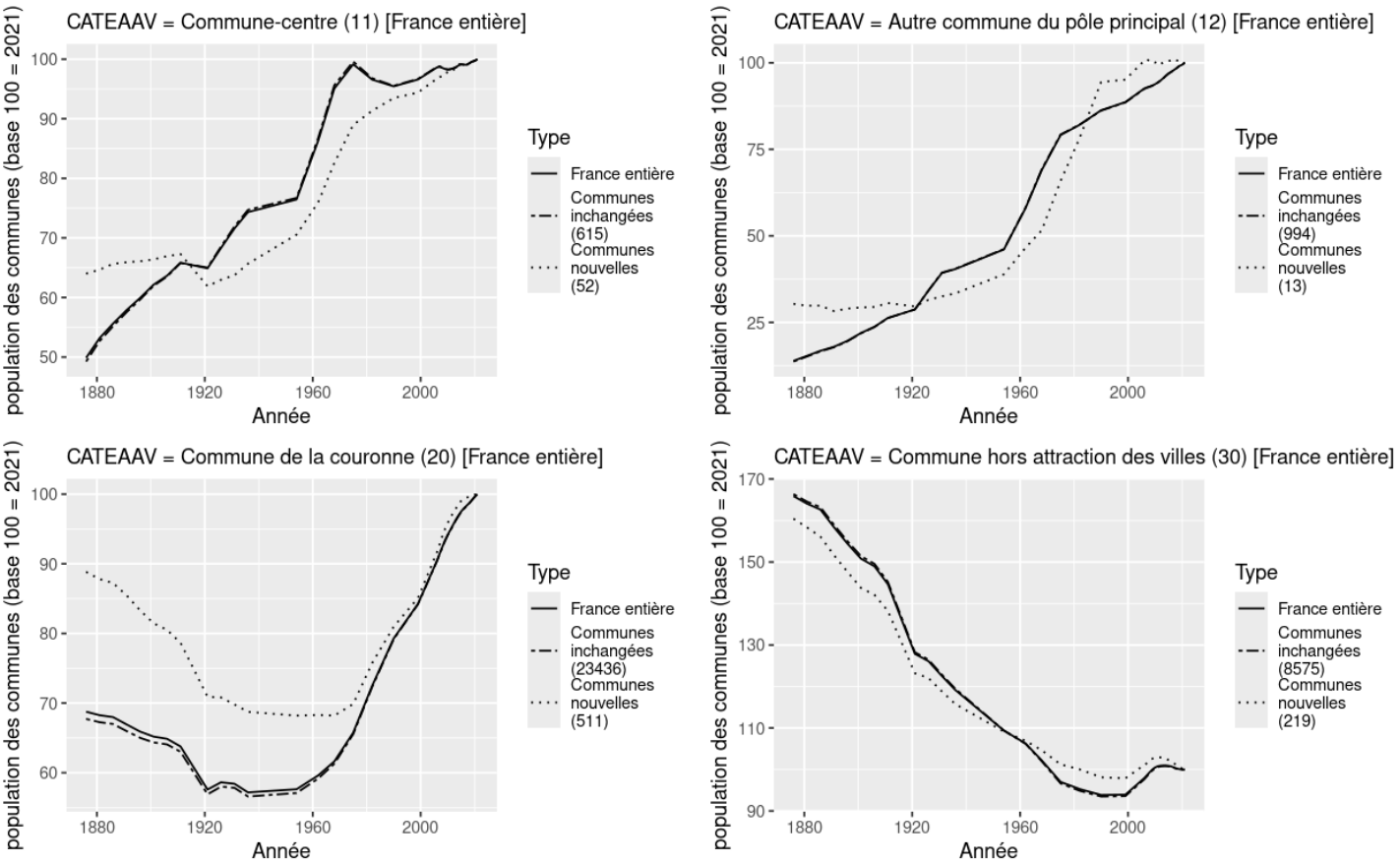


Figure n°14 Évolution de la population des communes françaises 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 2021)

Les communes nouvelles se distinguent fréquemment des communes inchangées. En revanche, les différences sont plus ou moins prononcées selon les catégories. Les communes nouvelles catégorisées en 2021 comme des communes centres (type 11) étaient, par rapport aux autres communes centres, bien plus peuplées à la fin du XIX^{e} siècle. Alors que les communes centres inchangées ont plutôt connu une croissance démographique depuis la fin du XIX^{e} siècle, il faut attendre les années 1920 pour que les communes nouvelles en connaissent une. Les communes nouvelles ont même connu une baisse nette dans les années 1910, alors que les autres communes ne connaissaient qu'une stagnation. Ces espaces ont donc perdu du poids démographique relatif.

Pour les « autres communes du pôle principal » (type 12), malgré le faible nombre de communes nouvelles, on observe que celles-ci ont connu une croissance moins importante que les autres communes françaises de ce type, principalement car elles ont connu une stagnation des années 1880 jusqu'aux années 1920, alors que les communes inchangées connaissaient une croissance sur cette période.

Les communes nouvelles catégorisées aujourd'hui comme communes de la couronne (type 20) avaient, à la fin du XIXe siècle, une taille proche de celles qu'elles ont aujourd'hui

(bien qu'un peu plus faible), alors que les autres communes de même type ont connu, elles, une croissance plus importante. La trajectoire démographique des communes nouvelles a, de fait, été plus mouvementée. On observe d'abord une forte diminution durant les années 1880-1920, plus importante que les autres communes. Des années 1920 aux années 1960-1970, les communes nouvelles connaissent encore une légère baisse, alors que les autres communes amorcent une croissance. À partir des années 1960, les communes inchangées connaissent une croissance bien plus rapide et plus forte que les communes nouvelles, qui voient leur population augmenter plus tardivement et plus lentement.

Concernant, enfin, les communes hors d'attraction des villes (type 30), les dynamiques sont proches, les communes nouvelles ayant simplement connu des trajectoires moins fortes que les autres communes jusqu'aux années 2000 : elles ont moins perdu de population jusqu'aux années 1980-2000 et la croissance des années 2000 a également été moins marquée. En revanche, la baisse de population depuis les années 2010 paraît plus nette.

Au final, pour trois types sur quatre, (11, 12 et 20), les communes nouvelles ont, sur le temps long, connu des évolutions démographiques moins favorables que les autres communes de même type, parfois de manière assez importante. Dans la croissance démographique globale qu'a connue la France, les communes nouvelles de ces catégories ont perdu des places par rapport aux autres communes. C'est uniquement dans le cas des communes hors d'attraction des villes que les communes nouvelles ont eu une évolution démographique un peu supérieure aux autres communes, mais il s'agit d'une plus faible décroissance.

Il faut donc retenir deux résultats fondamentaux de ces analyses :

- 1) La trajectoire des communes nouvelles n'est pas univoque. Il apparaît encore une fois ici que le statut de commune nouvelle paraît être saisi par des entités aux profils différents et aux dynamiques variables.
- 2) On peut, néanmoins, retenir qu'une part importante des communes nouvelles se trouve dans une situation de déclassement, au sens d'une perte d'importance relative concernant le poids démographique. On peut supposer que, dans ce cas, la fusion peut être un moyen de regagner des places dans la hiérarchie, en étendant le périmètre de la commune.

Cela permet de répondre aux hypothèses formulées en amont :

- Contrairement à ce qu'on pouvait attendre au vu du peu de différences des communes nouvelles vis-à-vis des autres communes françaises sur les plans socio-économiques (Chapitre V), budgétaires (Chapitre VII) ou politiques (Chapitre VIII), les communes

nouvelles ont bien tendance à se distinguer si on s'intéresse aux évolutions démographiques, mais sur un temps long.

- En revanche, les communes nouvelles ne se sont pas créées dans des contextes démographiques marqués par une déprise importante. Ou, plutôt, certaines se sont créées dans ces contextes (on peut penser aux commues hors attraction des villes), mais elles sont loin de représenter la totalité des communes nouvelles.

Il faut noter que, les communes nouvelles étant principalement concentrées dans certains espaces (l'Ouest en particulier), il peut être nécessaire de contrôler l'analyse en étudiant un sous-ensemble régional, ce qui est proposé ci-après pour la Normandie (Figure n°15 et Figure n°16) et pour la région Auvergne-Rhône-Alpes (Figure n°17et Figure n°18). Cela qui confirme les observations faites à l'échelle nationale : même avec un nombre de communes nouvelles logiquement bien plus faible, on observe les mêmes différences de trajectoires entre les communes inchangées et les communes nouvelles. Seuls les type 11 et 12 de la région Auvergne-Rhône-Alpes détonnent, mais le nombre de communes nouvelles concernées est là réellement trop faible (moins d'une dizaine de communes) pour que cela puisse être considéré comme représentatif. Cette différence d'évolutions démographiques sur le temps long n'est donc pas liée à sur-représentation, dans les communes nouvelles, de communes de l'Ouest ; il ne s'agit pas d'un effet de contexte mais bien d'un effet de structure.

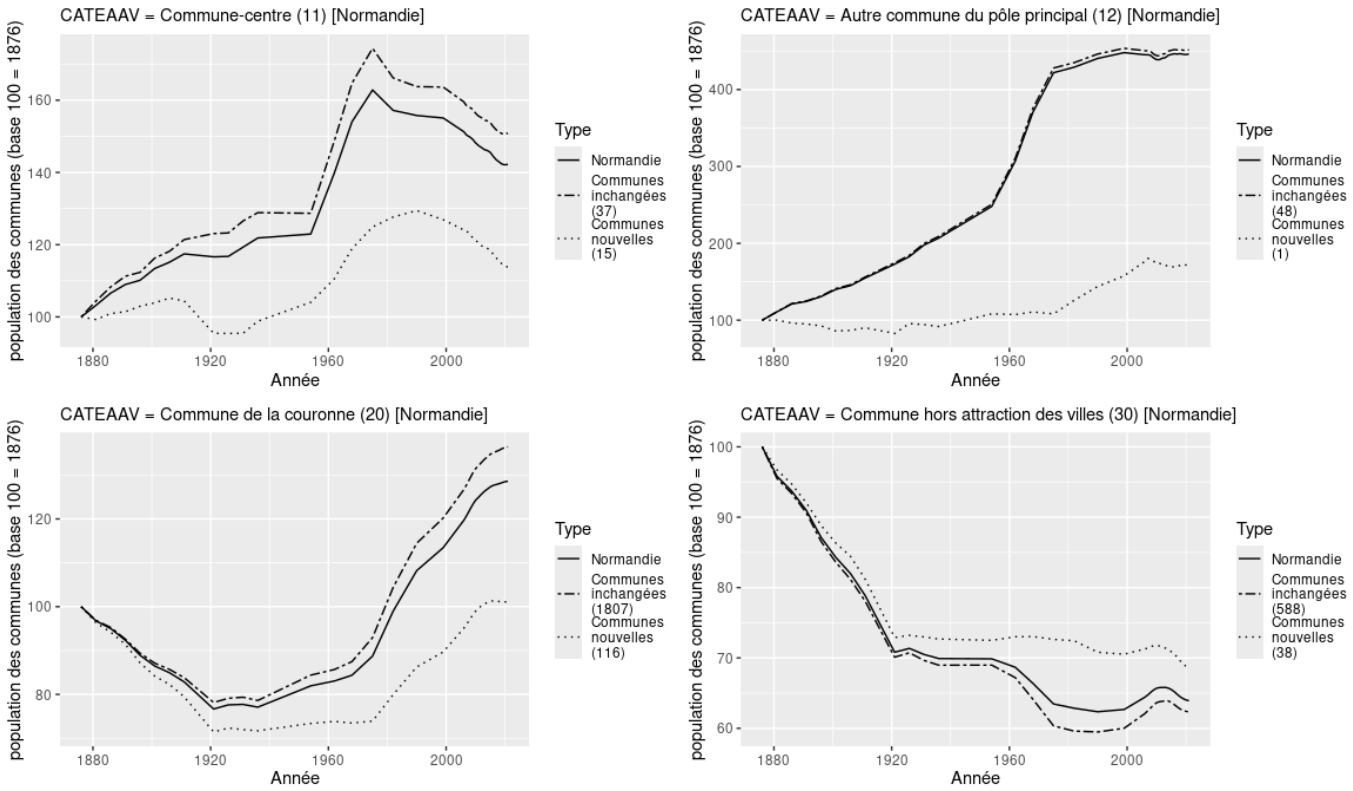


Figure n°15 Évolution de la population des communes normandes 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 1876)

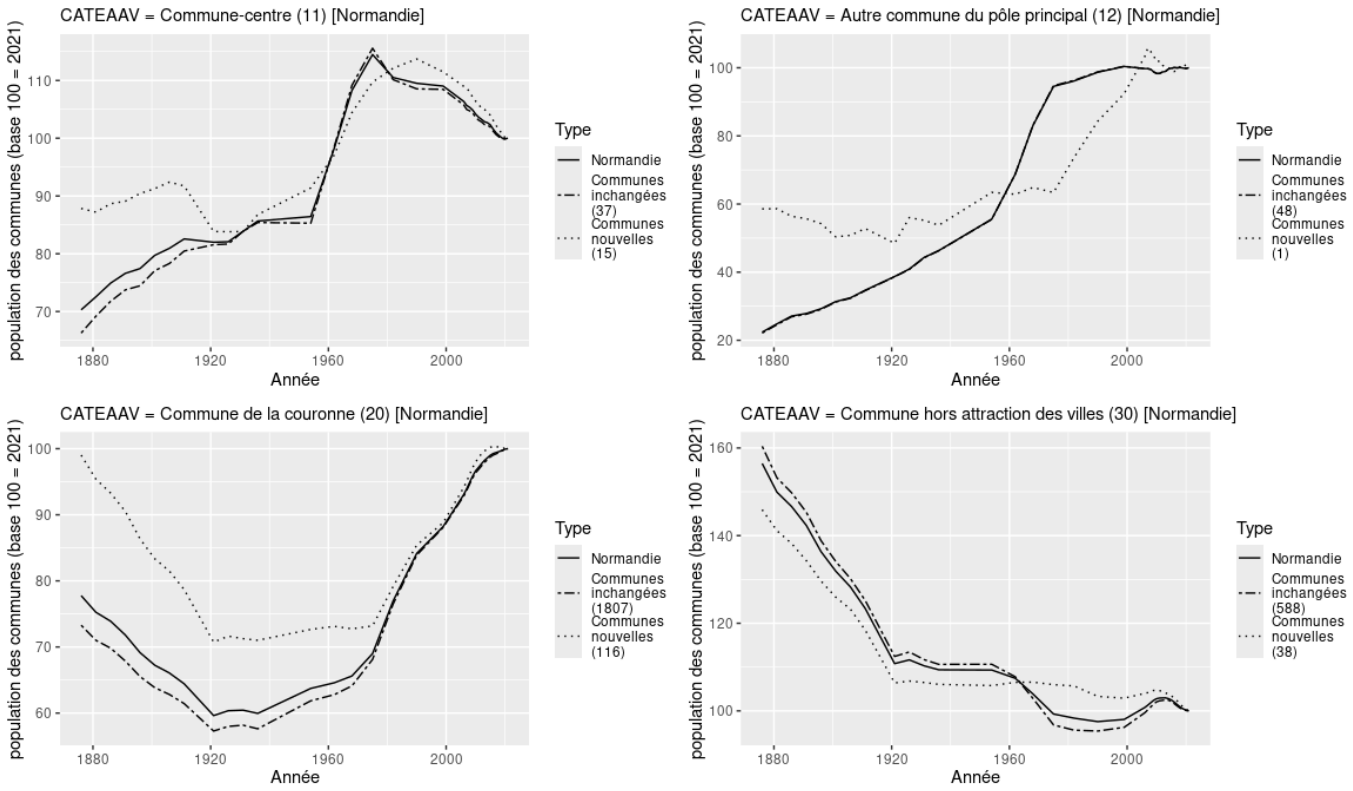


Figure n°16 Évolution de la population des communes normandes 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 2021)

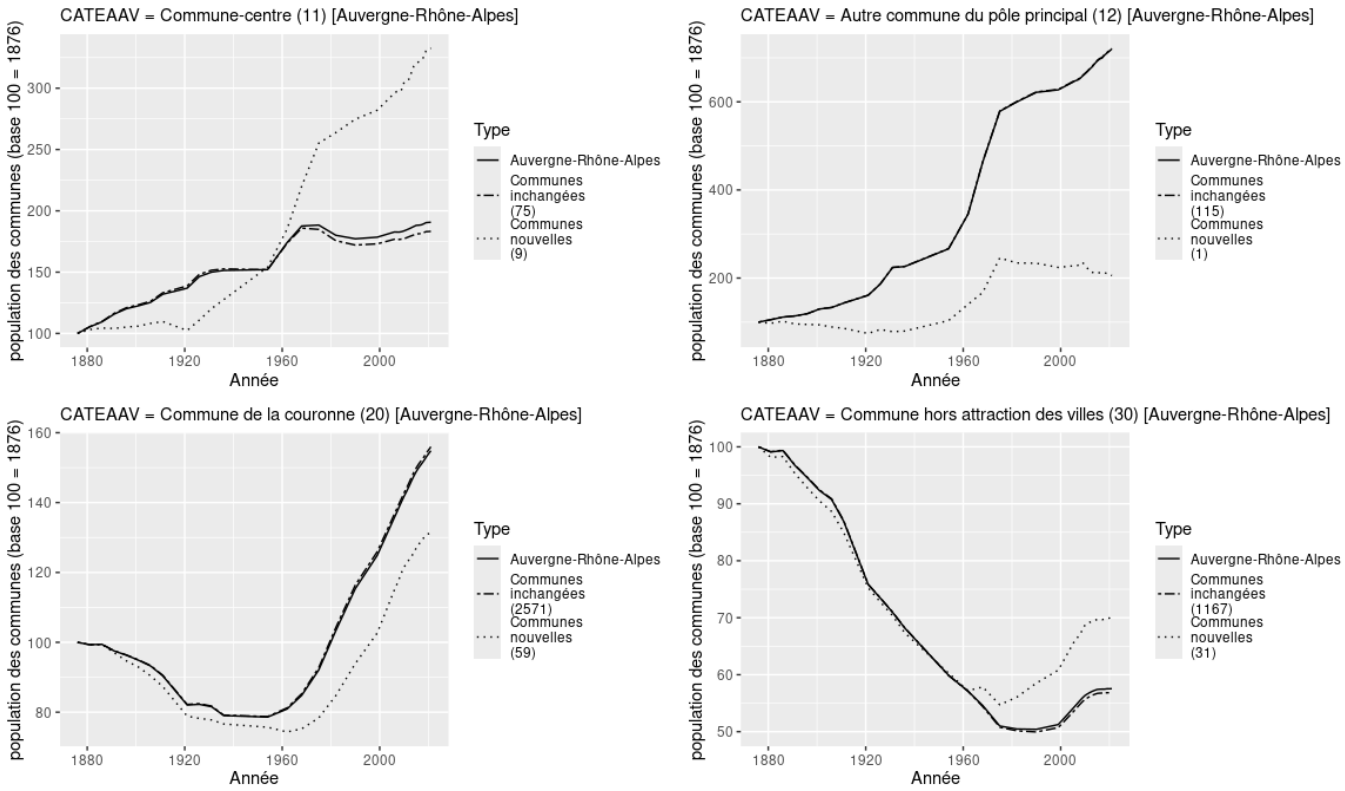


Figure n°17 Évolution de la population des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 1876)

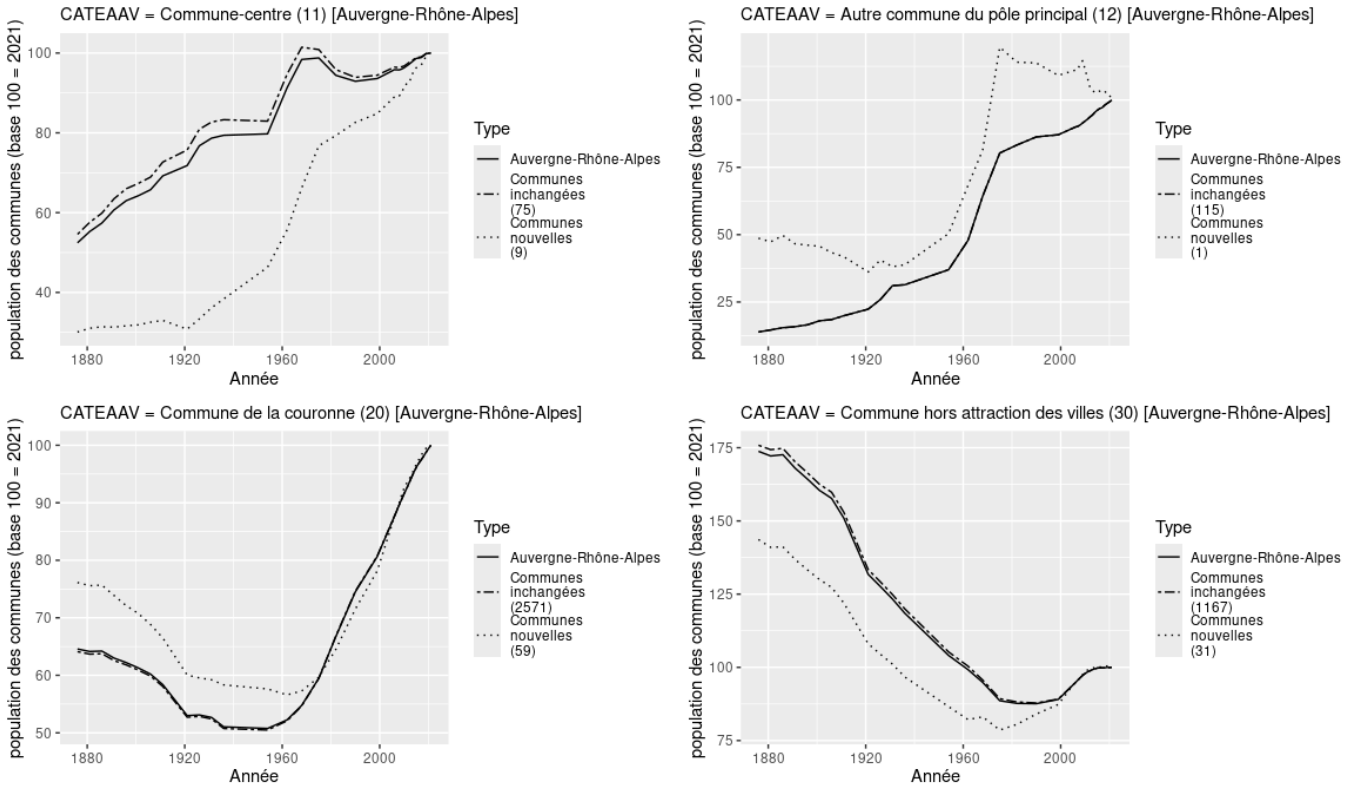


Figure n°18 Évolution de la population des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 2021)

Pour approfondir encore la réflexion sur cette dimension démographique, il peut être intéressant d'observer les données que privilégient d'autres études croisant démographie et analyse spatiale. Dans le cas de l'étude de la « diagonale du vide » (Oliveau, Doignon, 2016) ou du vieillissement démographique en Méditerranée (Doignon, 2016), l'étude des stocks est complétée par celle des soldes démographique et migratoire. Pour l'instant, ces données ne sont rendues disponibles par l'INSEE qu'à partir de 1968, or ce n'est pas une période où les communes nouvelles et les autres communes se différencient massivement, ce qui rend cette étude moins intéressante. S'il était possible d'obtenir les données pour des décennies antérieures (par exemple à partir du XXe siècle, ou au moins 1920), cela pourrait constituer une perspective pertinente pour approfondir ce travail.

Conclusion du Chapitre IX

Ce chapitre a montré qu'il est nécessaire de replacer les communes nouvelles dans un cadre plus large, en particulier temporel. Elles s'inscrivent bien dans un débat ancien sur ce que doit être la maille municipale (section 1), constituant une des phases de réduction importante des communes françaises (section 2) et ayant un profil démographique qui se détache en partie des autres communes françaises, regroupant souvent des entités connaissant une baisse démographique si on s'intéresse au poids relatif (car ce n'est pas toujours le cas d'un point de vue de quantité de population en valeur absolue, section 3).

Au-delà de ce temps long, il est possible de proposer une caractérisation plus large des communes nouvelles (Chapitre X).

Chapitre X
Penser les évolutions de la maille communale pour mieux évaluer l'impact des politiques publiques

La littérature scientifique traite la question des communes françaises prioritairement sous deux angles.

D'un côté, les communes françaises sont envisagées comme lieu d'exercice du pouvoir. Les communes sont alors étudiées sous l'angle du personnel politique (Koebel, 2014), des pratiques politiques (Haute, 2021) ou des évolutions des compétences municipales (Fougère et al., 2002), parfois dans une logique sociologique ou de sciences politiques, mais rarement en intégrant la question des évolutions territoriales de ces communes.

D'un autre côté, les communes sont étudiées comme mailles, comme trame, comme un ensemble de limites et de frontières presque immuable que l'on peut expliquer, légitimer ou critiquer. Il n'y a qu'à se replonger dans le numéro 13/3 des *Annales. Économies, sociétés, civilisations* (1958) consacré quasiment exclusivement à la carte des communes françaises. On peut y lire une « Vue d'ensemble » rédigée par André Meynier (1958) ou un développement sur les « Tailles et formes des communes françaises » (Perpillou, 1958), avant des textes s'intéressant à certaines régions en particulier. Dans la très grande majorité des cas, la maille communale est considérée comme un ensemble figé. Si des évolutions sont évoquées, c'est plutôt pour parler de celles antérieures à la création des communes sous la Révolution française. Ce travail sur la trame municipale est repris par Aliette Delamarre qui revient sur cet objet de la « carte des 36 000 communes » pour en décrire la structure et les irrégularités (Delamarre, 1989), comme si ces dernières l'étaient presque « de tout temps ».

Cette maille communale, perçue comme stable, n'en est pas moins au cœur de débats, voire de controverses, toujours en se limitant à la littérature scientifique (ce serait sans doute encore plus probant en sortant de ce cadre). La critique ou la défense (c'est selon) de la maille communale est presque une forme de tradition à perpétuer. La trame communale est parfois vertement critiquée, par exemple dans le même numéro des *Annales* de 1958 où Étienne Juillard affirme que « La vraie tare de notre organisation administrative, celle qui “date” le plus et entrave l'effort de rénovation de nos structures, c'est notre découpage communal. » (Juillard, 1958, p. 462). Alors qu'elle est pointée comme particulièrement fine, surtout en

comparaison d'autres pays européens, la maille communale est alors défendue par d'autres auteurs qui cherchent, par certains côtés, à la légitimer (Grison, 2009). Certains considèrent qu'elle est simplement un héritage lié au peuplement (avec l'idée qu'elle serait donc presque « naturelle » ?) : « Le nombre de communes de l'Hexagone, héritières des paroisses de l'Ancien Régime, résulte donc de la taille du territoire français et de l'importance du peuplement ancien de l'espace français. » (Dumont, 2014). Certains, encore, s'efforcent de déconstruire la critique qui en serait faite au nom de son exceptionnalisme (Grison, 2016). De fait, on peut remarquer que les arguments utilisés contre la trame communale sont finalement assez variables et ne visent d'ailleurs pas toujours les mêmes espaces : lorsqu'on parle de communes trop peu peuplées, ce sont surtout les territoires ruraux qui sont visés ; lorsqu'il est question de communes incohérentes par rapport aux agglomérations, il s'agit de l'urbain, de même lorsqu'on parle d'un risque d'égoïsme municipal, dans le cadre du *public choice* ou de la clubbisation (Charmes, 2011).

Ce débat, presque passionnel, sur le nombre de communes, conduit à s'interroger sur ce que serait la « taille optimale » des communes françaises. Alors que les propos sont légion pour les décrire comme « trop petites », cela ne favorise visiblement pas les travaux objectivant ce constat : énoncer un nombre très élevé de communes avec très peu d'habitants ne devrait pas être considéré comme un argument suffisant pour prouver leur inefficacité. Il est possible de citer plusieurs travaux évaluant l'effet de la taille des municipalités en Allemagne (voir, entre autres, Bönisch, Haug, Illy, Schreier, 2011 ; Glock, Broens, 2013). En langue anglaise également, de nombreux textes ont été écrits sur la taille des municipalités (pour une revue de littérature, cf. McDonnell, 2020). En France, les publications abouties sur ce sujet sont bien plus rares (Paty, Ubeda, 2019, par exemple, n'est qu'un « working paper »).

Mon propos, dans ce contexte, est de réfléchir à la transformation de la maille communale. Plutôt que de la prendre uniquement comme un cadre ou comme une donnée immuable, il s'agit de questionner la manière dont elle se recompose. Ce dernier chapitre traite de cette recomposition à travers deux points particuliers, qui sont au cœur de la démarche menée depuis maintenant plusieurs années et que je souhaiterais mettre en perspective.

La première question est de comprendre quels sont les déterminants qui poussent certaines communes à fusionner. La politique des « communes nouvelles » fait intervenir aux alentours de 2 500 communes. Pourquoi elles ? Pourquoi pas les autres ? On ne peut se contenter d'évoquer des « projets de territoire » ou des affinités personnelles. « Ce sont d'abord des rencontres » est une bonne réplique de comédie, mais est moins convaincante comme analyse géographique. Les éléments *a priori* attendus (les très petites communes, les

communes en difficultés financières ou connaissant un manque de personnel politique) se sont montrés au mieux partiels (on peut penser à l'absence de candidats aux municipales, ne conduisant que ponctuellement à la création de communes nouvelles (cf. Chapitre VIII, p. 253), voire inopérants (les très petites communes sont sous-représentées dans les communes fusionnantes, au contraire des communes de taille moyenne, cf. Chapitre IV, Tab. 5 p. 136). Je propose donc dans la première section (p. 326) un modèle de régression logistique reprenant certaines des variables déjà arpentées lors des précédents articles, pour définir les éléments qui peuvent être considérés comme pertinents ou non.

La seconde question porte sur la nature des regroupements : alors que les entités municipales peuvent être tentées de fonctionner comme des « clubs », en particulier dans les contextes urbains (Charmes, 2011), selon quels principes les communes s'associent-elles ? Observe-t-on une ressemblance entre les communes ? Les communes tentent-elles se se regrouper en créant des ensembles qui se complètent, à chercher les meilleurs partenaires sur tel ou tel critère, ou à se rassembler entre semblables ? Les entités en résultant (les communes nouvelles) sont-elles homogènes ou non ? Ce sera exploré dans la seconde section (p. 351).

1. Qui sont les communes qui fusionnent ? Estimer le poids de différents facteurs

Il a été montré, par les différents chapitres précédents (principalement Chapitre IV, Chapitre V, Chapitre VII et Chapitre VIII) que les communes fusionnantes ne constituent pas un groupe homogène qui se distinguerait nettement des communes inchangées. Ce constat étant posé, il n'empêche pas de rechercher si certaines variables pourraient présenter une dimension explicative. Pour cela, la réalisation d'un modèle à l'aide d'une régression logistique est particulièrement utile puisque cela permet d'envisager chaque variable, toutes choses égales par ailleurs quant aux variables intégrées au modèle.

1.1. Choix des variables et méthodes mises en œuvre

Le choix des variables explicatives envisagées est déterminant, comme cela a pu être montré par Cédric Afsa, prenant l'exemple de l'orientation des élèves à la sortie du collège (Afsa, 2016). Le modèle logit a pour but de calculer un *odd-ratio* (OR, pourrait être traduit par « rapport des cotes », « rapport des chances » ou encore « rapport des risques relatifs »), soit un rapport de rapport de probabilités. Cet *odd-ratio* permet d'estimer le rôle de différentes

variables pour qu'un évènement se produise (dans le travail de C. Afsa, le passage en seconde Générale et Technologique (GT) d'un côté, en seconde professionnelle de l'autre). Cette estimation est réalisée toutes choses égales par ailleurs quant aux variables présentes dans le modèle. Un modèle logit est donc puissant pour identifier le poids relatif de différentes variables mais il dépend justement des variables intégrées au modèle. Dans le cas présenté par C. Afsa, si on n'intègre pas les CSP (Catégories Socio-Professionnelles) des parents, le fait d'être en ZEP (Zone d'Éducation Prioritaire) a un impact très négatif sur l'orientation en seconde GT. Si on intègre ces CSP, la significativité de la ZEP disparaît presque intégralement. Si on ajoute le niveau en 6e tout en conservant la CSP des parents, le fait d'être en ZEP redevient significatif mais en devenant un facteur favorable pour l'orientation en seconde GT. Il faut donc choisir attentivement les variables dites explicatives, en sachant que plus celles-ci sont nombreuses, plus le modèle est complexe à lire ; moins celles-ci sont nombreuses, plus le risque est grand d'avoir une représentation partielle.

Étant donné le grand nombre de variables renseignant les communes, il est utile de commencer par une analyse exploratoire de sélection automatique des variables, avec des méthodes « pas à pas » (*step by step*).

Encadré n°11 Les méthodes de sélection itérative pour une régression logistique

Il existe deux principales méthodes de sélection automatique (itératives) de variables : la régression pas à pas ascendante (*forward stepwise*) et la régression pas à pas descendante (*backward stepwise*). Dans le premier cas, les variables sont intégrées une à une et ne sont gardées définitivement que tant que leur apport marginal est significatif (démarche inductive, partant des données). Dans le second cas, on part d'un modèle complet (qui comprend donc toutes les variables supposées expliquer, d'une point de vue théorique, la variation de *y*) et on élimine une à une les variables sur la base de leur *t*-values jusqu'à ne garder dans le modèle final que les variables significatives au niveau d'un seuil alpha fixé *a priori* (démarche déductive, partant d'une hypothèse).

Source : Feuillet, T., Cossart, E., Commenges, H., *Manuel de géographie quantitative: concepts, outils, méthodes*, (2019, p. 174).

Dans le cas des communes nouvelles, cette méthode a permis de soumettre à l'algorithme de sélection un nombre élevé de variables (62, comportant des données sur les équipements présents dans les communes[102], des caractéristiques budgétaires mais aussi socio-économiques ou électorales des communes), alors que tester à la main toutes les configurations possibles aurait été particulièrement lourd, voire infaisable.

Dans le cas d'une régression logistique, il est nécessaire de définir une valeur de référence pour chaque variable. En effet, la régression va estimer l'effet de la différence de

102 Ceux-ci sont renseignées dans la BPE (Banque Permanente des Équipements).

valeur d'une variable, par rapport à cette valeur de référence : par exemple, dans le cas de l'orientation, le fait d'avoir été en ZEP par rapport au fait de ne pas y avoir été. Dans le cas d'une variable qualitative, on prend généralement la valeur avec la plus grande fréquence. Ainsi, pour le ZAU, la valeur la plus représentée dans les communes françaises est la valeur « 112 » (Couronne des grands pôles) et la régression logistique va donc estimer le poids de la variable ZAU dans la probabilité de fusionner lorsque la valeur du ZAU est différente de 112. Dans le cas des variables explicatives quantitatives, c'est le changement d'une unité qui est prise en compte comme passage de référence, ce qui est peu adapté pour des pourcentages. Les variables quantitatives (résultats électoraux, données budgétaires, caractéristiques socio-économiques, issues de la BPE) ont ainsi été transformées. Concrètement, des quintiles (quantiles comportant chacun 20 % des communes) ont été définis. L'existence d'un quantile médian est particulièrement utile : par définition, aucun quantile n'a une fréquence plus élevée que les autres mais le quantile médian peut être un point de référence pertinent. Dans certains cas, la réalisation de quintiles n'était pas possible puisqu'une part trop importante des communes était regroupée autour des mêmes valeurs. Cela a en particulier été le cas pour les variables issues de la BPE. Par exemple, dans notre base, plus de 30 000 communes n'ont aucun supermarché, soit 86,5 % du total renseigné. Dans ce cas, j'ai défini vingt quantiles et ceux avec des bornes identiques ont été regroupés. En l'occurrence, il s'est agi presque systématiquement de la valeur zéro : ainsi, pour les supermarchés, trois classes ont été définies : une avec aucun supermarché (on l'a dit, 86,5 % des communes), une avec un supermarché (7,2 % des communes) et une dernière avec de 2 à 55 supermarchés (6,3 % des communes).

Concernant le périmètre d'étude, la base de données a été construite en excluant les communes françaises les plus peuplées. En effet, l'objectif étant de distinguer ce qui conduit certaines communes à fusionner plutôt que d'autres, et alors que la question de la quantité de population a déjà été montrée comme un élément important, il n'était pas forcément utile de faire intervenir dans l'analyse les quelques communes comportant plusieurs centaines de milliers d'habitants, alors qu'aucune commune fusionnante n'est dans ce cas. Les communes plus peuplées que la plus peuplée des communes fusionnantes (Évry, avec 52 000 habitants en 2009) ont donc été exclues. Ainsi, la sous-représentation des communes fusionnantes dans le quintile le plus élevé, par exemple, ne peut s'expliquer par cette absence de communes nouvelles parmi les premières communes françaises en terme d'habitants, il s'agit d'une explication plus large. De fait, intégrer ou non les communes les plus peuplées ne change pas beaucoup les résultats, faisant simplement varier, faiblement, la significativité. Ce choix

d'exclure certaines communes fait partie des options retenues qui peuvent aisément être changées si quelqu'un souhaite reprendre le code réalisé (il suffit de modifier la ligne excluant les communes en question, cf. p. 379 pour l'accès aux annexes en ligne). Ont également été retirées de la base les communes pour lesquelles des données étaient manquantes (concernant les budgets, les données socio-économiques ou la BPE).

Enfin, puisque les modèles comportent parfois un nombre élevé de variables, il faut prendre garde à ne pas ajouter de variables trop fortement corrélées entre elles, cela risquant de brouiller le modèle. Cela a été contrôlé par l'ajout du GVIF (*Generalized Variance Inflation Factor*, Facteur Généralisé d'Inflation de la Variance en français), celui-ci pouvant être comparé entre différentes variables en le rapportant au degré de liberté des variables en question ; le calcul est, alors, $GVIF^{1/2\times df}$ (Fox, Monette, 1992). Il n'y a pas de consensus sur la limite à partir de laquelle la multicolinéarité ainsi marquée est problématique pour l'analyse. L'idéal est que la valeur de ce $GVIF^{1/2\times df}$ soit proche de 1 ; une valeur inférieure à 2 est communément admise comme satisfaisante. Comme c'est le cas pour les régressions présentées ici, on peut considérer comme valide l'hypothèse d'indépendance des variables entre elles.

1.2. Exploration de quelques variables particulières

Les modèles logit sont à lire « toutes choses étant égales par ailleurs, quant aux variables présentes dans le modèle ». Cela signifie que plus un modèle comporte de variables différentes, plus il est délicat à interpréter. Il est ainsi parfois utile de passer, au moins de manière exploratoire, par des modèles avec très peu de variables. On parle de modèles parcimonieux pour ceux ne contenant pas plus de variables explicatives que nécessaire, la limite n'étant jamais évidente entre des modèles simples et d'autres ayant davantage de variables et étant un peu plus précis. C'est le sens du Tableau n°3 qui présente les résultats d'un modèle logit ne comportant que trois variables : la population (en quintiles), la catégorie de ZAU et le département (dans ce tableau et les suivants, le détail des départements ne sera pas inscrit car cela rallongerait considérablement le tableau, une autre manière de présenter ces résultats sera proposé avec la Figure n°19 p. 336). Cela permet de se rendre compte que, rapportée à la population et aux départements, l'appartenance à certaines catégories de ZAU est déterminante. Mais les communes nouvelles ne touchent pas que les espaces hors d'influence des pôles (code 400) ; l'effet sur les petits pôles (221) est même plus important, avec un *odd-ratio* important. Inversement, les communes appartenant à l'unité urbaine d'un

grand pôle sont beaucoup moins touchées[103]. Cela signifie bien que les communes nouvelles répondent en partie à l'objectif de regrouper des communes rurales, dont sont fréquemment postulées des difficultés à répondre aux besoins des habitants. En revanche, il n'y a pas de réussite concernant l'objectif de rationaliser la carte communale vis-à-vis du fait urbain pour éviter des paysages politiques morcelés à l'intérieur des agglomérations comportant différentes communes. De la même manière, la quantité de population (qui est un élément important du discours) ne se retrouve pas de manière significative, à part, éventuellement, la sous-représentation des quintiles les plus élevés.

Caractéristique	OR[1]	95% IC[1]	p-valeur	GVIF[1]	GVIF^[1/(2×df)]
Population (par quintiles)	Référence : Q3			1,8	1,1
Q1	0,99	0,86 – 1,14	0,9		
Q2	0,96	0,84 – 1,10	0,6		
Q4	0,84	0,74 – 0,96	0,012		
Q5	0,84	0,72 – 0,98	0,030		
Catégorie de ZAU	Référence : 112			2,1	1,0
400	1,41	1,23 – 1,62	<0,001		
300	1,17	1,02 – 1,33	0,021		
120	1,16	0,99 – 1,34	0,064		
111	0,45	0,34 – 0,58	<0,001		
221	1,7	1,30 – 2,20	<0,001		
212	1,16	0,87 – 1,51	0,3		
222	0,87	0,57 – 1,28	0,5		
211	0,9	0,57 – 1,38	0,7		
Département				2,1	1,0

[1] OR = rapport de cotes, IC = intervalle de confiance, GVIF = *Generalized Variance Inflation Factor*

Tableau n°3 Résultats du modèle avec trois variables : Population, ZAU, Départements

Le Tableau n°4 permet même de voir que, en rapportant cette caractéristique à la superficie et au ZAU, les très petites communes du point de vue de la population ont moins de probabilité de fusionner. En revanche, la question de la superficie peut être une variable pertinente pour l'analyse mais seulement pour le premier quintile. Dans les modèles de pas à

103 Pour cette phrase comme pour toutes les analyses de cette section, il faut les entendre comme étant complétées par « toutes choses étant égales par ailleurs quant aux variables présentes dans le modèle ». Il ne s'agit pas ici de sur- ou sous-représentation statistique de tel ou tel groupe mais d'un rapport de cotes, soit le rapport d'un rapport de probabilités.

pas, la superficie n'est jamais apparue. Par conséquent, elle n'a pas été intégrée aux modèles suivants.

Caractéristique	OR[1]	95% IC[1]	p-valeur	GVIF[1]	GVIF^[1/(2×df)]
Population (par quintiles)	Référence : Q3			1,7	1,1
Q1	0,68	0,59 – 0,77	<0,001		
Q2	0,86	0,76 – 0,97	0,014		
Q4	0,96	0,84 – 1,08	0,5		
Q5	1,00	0,86 – 1,15	>0,9		
Superficie (par quintiles)	Référence : Q3			1,4	1,0
Q1	1,23	1,08 – 1,40	0,002		
Q2	1,00	0,88 – 1,14	>0,9		
Q4	1,04	0,92 – 1,19	0,5		
Q5	0,95	0,83 – 1,09	0,5		
Catégorie de ZAU	Référence : 112			1,6	1,0
400	1,50	1,33 – 1,69	<0,001		
300	1,36	1,21 – 1,53	<0,001		
120	1,19	1,04 – 1,36	0,014		
111	0,33	0,26 – 0,42	<0,001		
221	1,69	1,33 – 2,11	<0,001		
212	1,51	1,16 – 1,93	0,001		
222	0,89	0,60 – 1,28	0,5		
211	0,79	0,51 – 1,18	0,3		

[1] OR = rapport de cotes, IC = intervalle de confiance, GVIF = *Generalized Variance Inflation Factor*

Tableau n°4 Résultats d'un modèle avec trois variables : Population, superficie, ZAU

Une fois ces éléments posés, il peut être intéressant de construire des modèles plus complexes et surtout d'observer quelles variables paraissent comme étant les plus pertinentes.

1.3. De nombreuses autres variables potentiellement explicatives

La mise en œuvre de la méthode pas-à-pas concernant les communes nouvelles conduit à des modèles comportant un nombre élevé de variables explicatives, toutes n'étant d'ailleurs pas finalement très significatives (alors que la méthode du pas à pas est justement

censée éloigner les variables peu significatives). Le Tableau n°5 présente les résultats dans le cas d'une régression pas à pas ascendante, en sachant que les autres méthodes de pas à pas conduisaient au même modèle, avec simplement des différences dans l'ordre de présentation des variables. Les variables sélectionnées par l'algorithme pour élaborer le modèle sont très diverses et certaines ont une valeur explicative faible (valeur de Pr élevée), comme par exemple l'abstention. D'autres sont relativement redondantes, comme le potentiel financier vis-à-vis du potentiel fiscal des quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, contribution économique territoriale), le potentiel financier intégrant le potentiel fiscal et y ajoutant simplement des éléments sur la dotation des communes.

Variable retenue par le modèle pas à pas	LR Chisq	Df	Pr(>Chisq)
Département	2415,711558	92	0,0000000
Population (quintiles)	48,707905	4	0,0000000
Catégorie de ZAU	48,524077	8	0,0000001
Nombre de médecins omnipraticiens	33,929189	4	0,0000008
Potentiel fiscal 4 taxes locales (quintiles)	31,610206	4	0,0000023
Impôt net total sur la commune (quintiles)	30,627665	4	0,0000036
Nombre de supermarchés	13,744132	2	0,0010363
Nombre d'emploi par actif occupé (quintiles)	18,096860	4	0,0011814
Vote Le Pen (2012, 1er tour, % des inscrits, quintiles)	16,889759	4	0,0020306
Potentiel financier des communes (quintiles)	15,637252	4	0,0035466
Résultat comptable du fonctionnement (produits – charges) (quintiles)	13,101896	4	0,0107885
Encours total de la dette (quintiles)	12,627062	4	0,0132494
Proportion de la population entre 15 et 29 ans (quintiles)	12,196363	4	0,0159493
Charges de personnel (quintiles)	11,325599	4	0,0231384
Proportion de la population entre 0 et 14 ans (quintiles)	10,988425	4	0,0266944
Vote Bayrou (2012, 1er tour, % des inscrits, quintiles)	10,799949	4	0,0289067
Nombre de foyers fiscaux imposables (quintiles)	9,298449	4	0,0540575
Proportion de la population entre 45 et 59 ans (quintiles)	8,826459	4	0,0655866
Abstention (2012, 1er tour, % des inscrits, quintiles)	8,108506	4	0,0876834

Tableau n°5 Variables du modèle élaboré par régression pas à pas ascendante[104]

104 Comme présenté dans le Chapitre VII, les variables budgétaires sont en pourcentage du total du budget des communes.

Cette méthode montre ainsi la difficulté à élaborer un modèle efficace permettant de caractériser les communes fusionnantes à partir des données à notre disposition. En ne retenant que les variables qu'il considère comme suffisamment explicatives, les méthodes de pas à pas sélectionnent dix-neuf variables, ce qui rend la lecture et l'interprétation délicates. Cependant, cela renseigne néanmoins sur le rôle de certaines variables.

Variable	Df	Modèle 1		Modèle 2	
		GVIF[1]	GVIF^ [1/(2×df)]	GVIF[1]	GVIF^ [1/(2×df)]
Département	92	5,500553	1,009309	Pas dans le modèle	
Population (quintiles)	4	5,064250	1,224798	4,012095	1,189656
Catégorie de ZAU	8	3,171918	1,074812	2,238396	1,051650
Nombre de médecins omnipraticiens	4	5,670933	1,242244	5,349381	1,233213
Potentiel fiscal 4 taxes locales (quintiles)	4	1,827808	1,078304	1,508125	1,052700
Nombre de supermarchés	2	2,953786	1,310976	2,850916	1,299410
Nombre d'emploi par actif occupé (quintiles)	4	2,156945	1,100854	1,842150	1,079358
Vote Le Pen (2012, 1er tour, % des inscrits, quintiles)	4	1,647005	1,064356	1,163829	1,019145
Proportion de la population entre 15 et 29 ans (quintiles)	4	1,452785	1,047792	1,284296	1,031771
DGF (quintiles)	4	1,984967	1,089480	1,579056	1,058765

Tableau n°6 Variables sélectionnées pour les modèles à comparer

Je propose donc, à partir de ces modèles pas à pas, un modèle élaboré autour d'un nombre plus restreint de variables. Le choix a été fait d'intégrer au modèle certaines variables pour lesquelles les communes fusionnantes ressortaient lors des études univariées, bivariées ou lors des catégorisations (Chapitre IV, Chapitre V, Chapitre VII, Chapitre VIII) et certaines de celles ressortant dans les méthodes de pas à pas (en particulier les plus significatives). Ou plutôt, je propose de m'attarder sur deux modèles, ayant des variables presque identiques (regroupées dans le Tableau n°6, présentant les valeurs des GVIF), à l'exclusion d'une seule. En effet, les chapitres précédents ont montré l'importance de l'effet de grappe et la dimension régionale du phénomène des communes nouvelles. Il est donc intéressant d'intégrer une dimension spatiale à la réflexion, mais il est également pertinent d'observer le même modèle, sans cette dimension. En l'occurrence, et puisque l'effet département a été montré dans le cas des fusions communales (Chapitre IX p. 300), c'est la variable d'appartenance départementale qui est utilisée comme dimension spatiale. Les résultats de ces deux modèles sont présentés

dans le Tableau n°7, sauf les résultats pour la variable département, qui sont complexes à rendre lisibles sur un tableau. Pour ce faire, une carte a été réalisée (Figure n°19, p. 336) en indiquant la valeur de l'*odd-ratio* (OR) pour les départements avec une *p-value* inférieure à 0,1 (on considère les autres valeurs comme n'étant pas significatives). De fait, la valeur de l'OR est, dans le cas de cette variable départementale, très liée à la *p-value* : toutes les valeurs d'OR supérieures à 4,3 ont des *p-values* inférieures à 0,001. On observe aisément que les OR sont importants là où un nombre important de communes ont été créées.

	Modèle 1 (avec variable département)			Modèle 2 (sans variable département)		
Caractéristique	OR[1]	95% IC[2]	p-valeur	OR[1]	95% IC[2]	p-valeur
Population (quintiles)	Référence : Q3					
Q1	1,05	0,90 – 1,23	0,5	0,75	0,65 – 0,86	<0,001
Q2	1,03	0,90 – 1,18	0,7	0,90	0,79 – 1,01	0,082
Q4	0,73	0,63 – 0,84	<0,001	0,85	0,74 – 0,97	0,013
Q5	0,44	0,35 – 0,56	<0,001	0,67	0,55 – 0,83	<0,001
Catégorie de ZAU	Référence : 112					
400	1,36	1,17 – 1,58	<0,001	1,35	1,18 – 1,55	<0,001
300	1,18	1,03 – 1,35	0,019	1,35	1,19 – 1,52	<0,001
120	1,16	0,99 – 1,36	0,061	1,27	1,10 – 1,46	0,001
111	0,44	0,33 – 0,57	<0,001	0,33	0,26 – 0,43	<0,001
221	1,28	0,96 – 1,70	0,085	1,37	1,06 – 1,75	0,016
212	1,15	0,86 – 1,52	0,3	1,42	1,09 – 1,84	0,008
222	0,88	0,56 – 1,32	0,6	0,86	0,56 – 1,26	0,5
211	0,85	0,53 – 1,32	0,5	0,77	0,49 – 1,15	0,2
Nombre de médecins omnipraticiens	Référence : [0,1)					
[1,2)	1,26	1,05 – 1,53	0,015	1,06	0,89 – 1,26	0,5
[2,4)	1,72	1,39 – 2,12	<0,001	1,19	0,97 – 1,44	0,087
[4,7)	1,52	1,12 – 2,05	0,007	1,10	0,84 – 1,45	0,5
[7,542)	1,02	0,68 – 1,53	>0,9	0,64	0,43 – 0,93	0,019
Potentiel fiscal 4 taxes locales (quintiles)	Référence : Q3					
Q1	0,76	0,65 – 0,90	0,001	0,82	0,71 – 0,96	0,011
Q2	0,79	0,68 – 0,92	0,002	0,81	0,71 – 0,93	0,002

	Modèle 1 (avec variable département)			Modèle 2 (sans variable département)		
Caractéristique	OR[1]	95% IC[2]	p-valeur	OR[1]	95% IC[2]	p-valeur
Q4	0,87	0,76 – 1,00	0,059	0,95	0,83 – 1,08	0,4
Q5	1,02	0,89 – 1,18	0,7	1,27	1,12 – 1,44	<0,001
Nombre de supermarchés	Référence : [0,1)					
[1,2)	1,31	1,05 – 1,62	0,016	1,23	1,00 – 1,50	0,044
[2,55)	1,89	1,39 – 2,55	<0,001	1,50	1,14 – 1,98	0,004
Nombre d'emploi par actif occupé (quintiles)	Référence : Q3					
Q1	1,22	1,05 – 1,43	0,009	1,14	0,99 – 1,31	0,067
Q2	1,00	0,87 – 1,16	>0,9	1,00	0,88 – 1,15	>0,9
Q4	1,01	0,87 – 1,17	>0,9	1,02	0,89 – 1,17	0,8
Q5	1,21	1,03 – 1,42	0,021	1,19	1,02 – 1,37	0,022
Vote Le Pen (2012, 1er tour, % des inscrits, quintiles)	Référence : Q3					
Q1	1,02	0,88 – 1,18	0,8	1,32	1,16 – 1,50	<0,001
Q2	1,03	0,90 – 1,17	0,7	1,25	1,11 – 1,42	<0,001
Q4	1,04	0,90 – 1,20	0,6	0,82	0,72 – 0,94	0,003
Q5	0,78	0,66 – 0,92	0,003	0,49	0,42 – 0,57	<0,001
Proportion de la population entre 15 et 29 ans (quintiles)	Référence : Q3					
Q1	0,79	0,68 – 0,92	0,002	0,60	0,52 – 0,68	<0,001
Q2	0,81	0,70 – 0,93	0,003	0,72	0,63 – 0,82	<0,001
Q4	0,87	0,76 – 1,00	0,048	0,98	0,86 – 1,11	0,7
Q5	0,98	0,85 – 1,13	0,7	1,08	0,95 – 1,23	0,2
DGF (quintiles)	Référence : Q3					
Q1	0,96	0,82 – 1,13	0,7	0,86	0,74 – 1,00	0,050
Q2	1,01	0,87 – 1,17	>0,9	0,93	0,81 – 1,07	0,3
Q4	0,92	0,80 – 1,06	0,3	1,05	0,92 – 1,20	0,4
Q5	0,92	0,79 – 1,07	0,3	1,25	1,09 – 1,43	0,001
	[1] OR = rapport de cotes			[2] IC = intervalle de confiance		

Tableau n°7 Modèle de régression logistique avec comme variable d'intérêt le fait de participer à la création d'une commune nouvelle entre 2011 et 2024

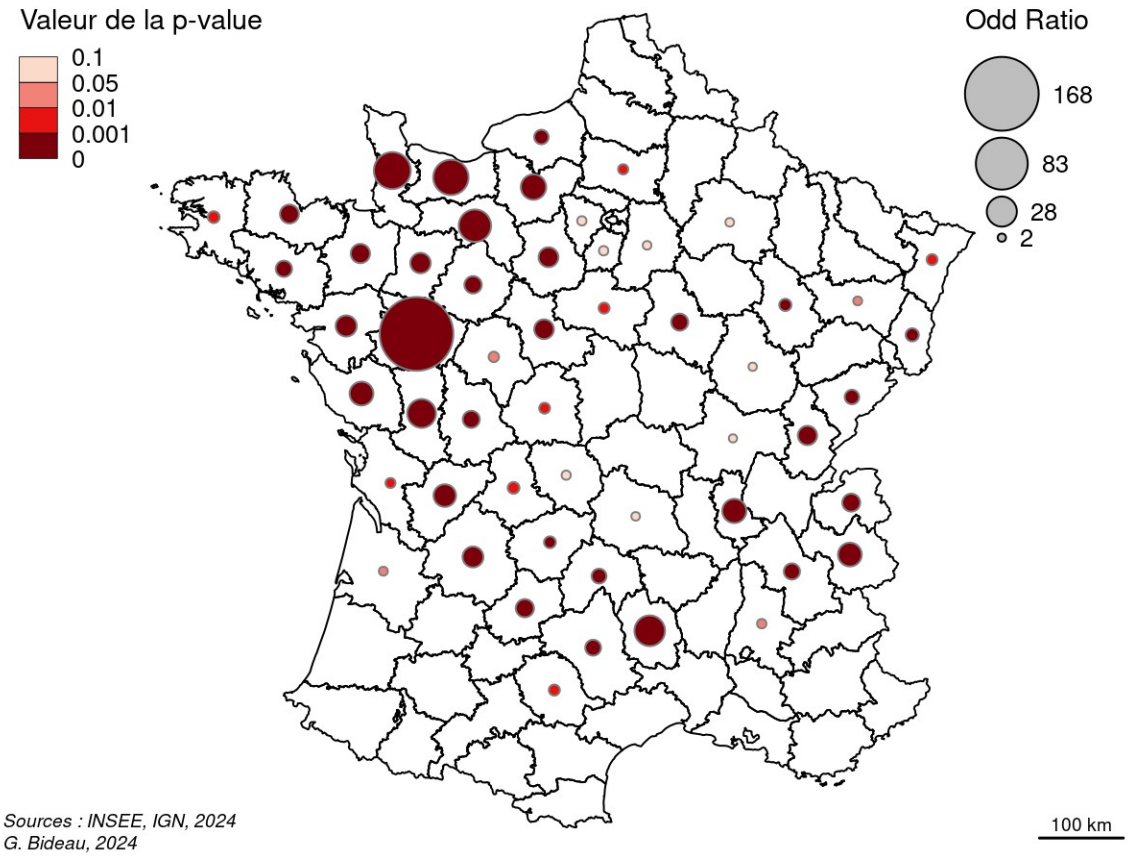


Figure n°19 Cartographie de la variable d'appartenance départementale dans le modèle 1[105]

La juxtaposition des résultats de ces deux modèles permet de se rendre compte tout d'abord d'un certain nombre de points communs. Par exemple, concernant un élément bien connu : le faible rapport de cotes pour les communes les plus peuplées, en particulier le Q5 : les communes les plus importantes du point de vue de leur population ont tendance à moins fusionner. Est également valable ce qui a été montré plus haut concernant les catégories de ZAU.

D'autres résultats sont plus surprenants lorsqu'on compare les deux modèles. Ainsi, le nombre de médecins, variable qui ressort des modèles pas à pas, a des effets inégaux suivant les modèles. On observe, par exemple, un très faible rapport de cotes du groupe avec le plus grand nombre de médecins dans le modèle 2, mais cet élément n'est pas du tout significatif dans le modèle 1, intégrant l'appartenance départementale. Cela pourrait vouloir dire que l'étude du lien entre démographie médicale et création de communes nouvelles nécessite de prendre en compte les effets régionaux, au risque, sinon, de créer des relations là où il y a simplement effet de contexte. La même précaution est à prendre pour les quintiles les plus élevés quant au potentiel fiscal, alors que l'*odd-ratio*, inférieur à 1, des quintiles les plus bas

105 Seuls les départements avec une *p-value* inférieure à 0,1 (c'est-à-dire avec des résultats statistiquement significatifs) sont renseignés ici.

est en revanche significative dans les deux modèles. On retrouve également ce point concernant le vote Le Pen. Alors que le modèle 2 laisse entendre une désaffection des communes ayant beaucoup voté Le Pen en 2012 pour les communes nouvelles, le modèle 1 montre, à l'instar de ce qui a été mis en valeur dans le Chapitre VIII (p. 252), qu'il s'agit principalement d'un effet régional, à l'exception du dernier quintile pour lequel le rapport de cotes est significatif (et faible). Enfin, et cela amène à nuancer les propos du Chapitre VII, la question de la DGF paraît être très liée à un effet de contexte, qu'il pourra être intéressant d'approfondir : ce n'est pas tellement que les communes ayant une DGF importante ont davantage tendance à fusionner, mais plutôt que les communes fusionnantes se trouvent dans des régions globalement mieux dotées du point de vue de la DGF.

Les modèles permettent de mettre en lumière des aspects encore peu explorés. Ainsi, la question des supermarchés, signifiant une forme de centralité commerciale, montre un rapport de cotes plus important pour les communes en possédant au moins deux voire au moins déjà un. Cela va dans le sens de l'utilisation par certains pôles secondaires du statut de commune nouvelle pour se développer et accentuer leur poids.

La variable concernant la population entre 15 et 29 ans présente également des éléments intéressants. Comme une partie importante des communes nouvelles laissaient apparaître une sur-représentation des personnes âgées (Chapitre V), on aurait pu s'attendre à une sur-représentation des communes ayant peu de 15-29 ans ou à une sous-représentation nette de celles en ayant beaucoup. Or, les deux modèles montrent des rapports de cotes faibles pour les quintiles Q1 et Q2. Les Q4 et Q5, même si les indications sont peu significatives, ne marquent pas de désaffection particulière pour les communes nouvelles. Cela laisse à penser à une sur-représentation des communes se trouvant proches de la médiane, et une prudence lorsqu'il s'agit de décrire le profil par âge des populations des communes fusionnantes.

Après avoir réalisé le modèle, il est pertinent de s'intéresser aux résidus, c'est-à-dire d'observer pour quelles entités le modèle est le plus performant. Les cartes suivantes (Figure n°20 et Figure n°21) présentent les résidus, respectivement pour le modèle 1 et le modèle 2. Une carte des communes fusionnantes est placée à côté pour faciliter la mise en parallèle. Les résultats doivent se lire ci de la manière suivante : plus les résidus ont une valeur proche de zéro, mieux le modèle réussi à prédire la situation (commune fusionnante ou non). La Figure n°20 montre surtout des résidus fortement positifs concernant les départements sans communes nouvelles ou presque : le modèle 1 met en évidence la non-fusion d'une commune en fonction de l'absence d'autres communes dans le département. De la même manière,

lorsque les grappes de communes sont importantes (Maine-et-Loire, Savoie, Normandie), la dimension départementale a un fort poids. Dans ces territoires-là, le modèle sur-estime la probabilité de fusionner des communes. Dans le cas du modèle 2 (Figure n°21), il est toujours possible d'observer des résidus sur les communes fusionnantes formant des grappes importantes, et moins sur les communes qui les entourent (alors que la dimension spatiale n'est pas dans le modèle). Il s'agit clairement d'une limite de ce modèle qui, au final, réussit mal à cerner d'éventuelles spécificités des communes fusionnantes. Les données et analyses complémentaires concernant les résidus sont présentes dans l'annexe en ligne (cf. p. 379).

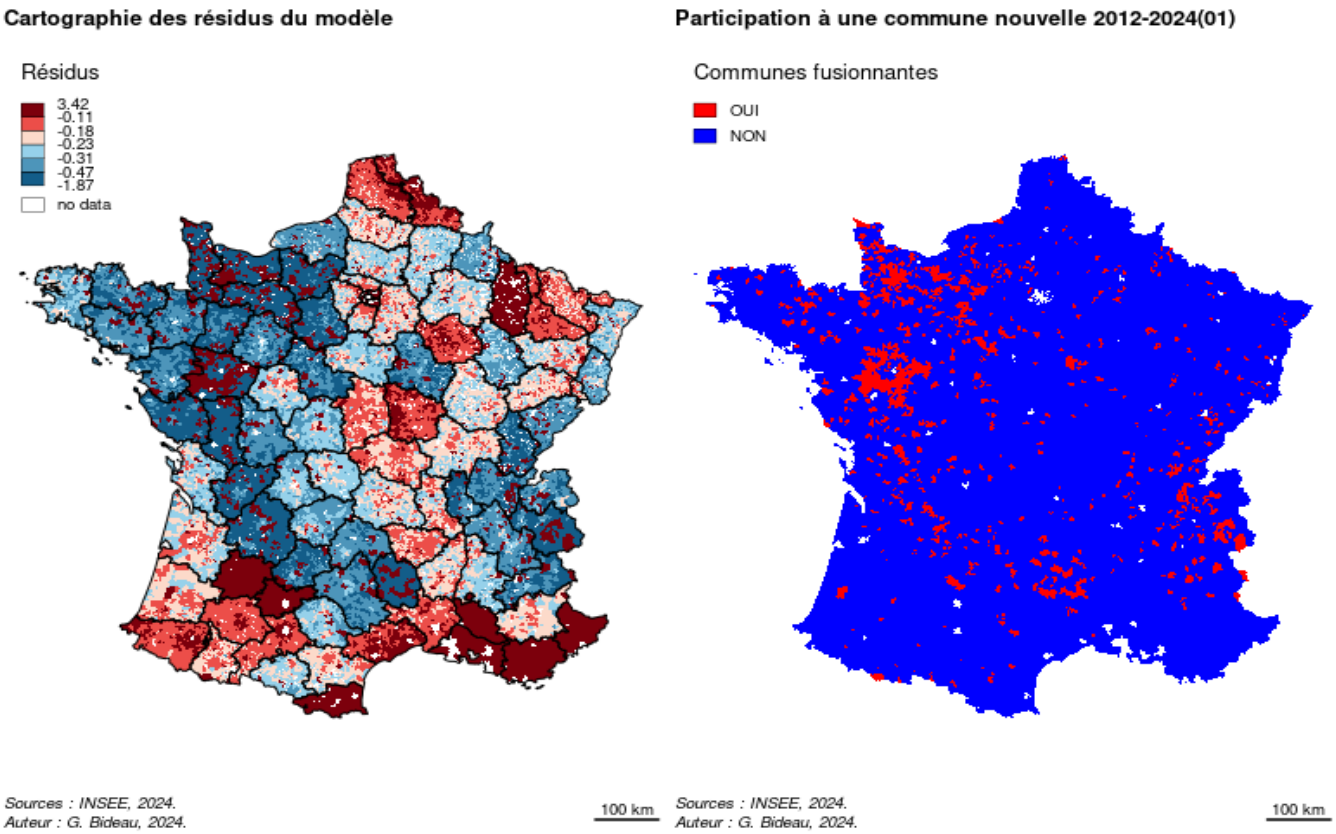


Figure n°20 Cartographie des résidus du modèle 1

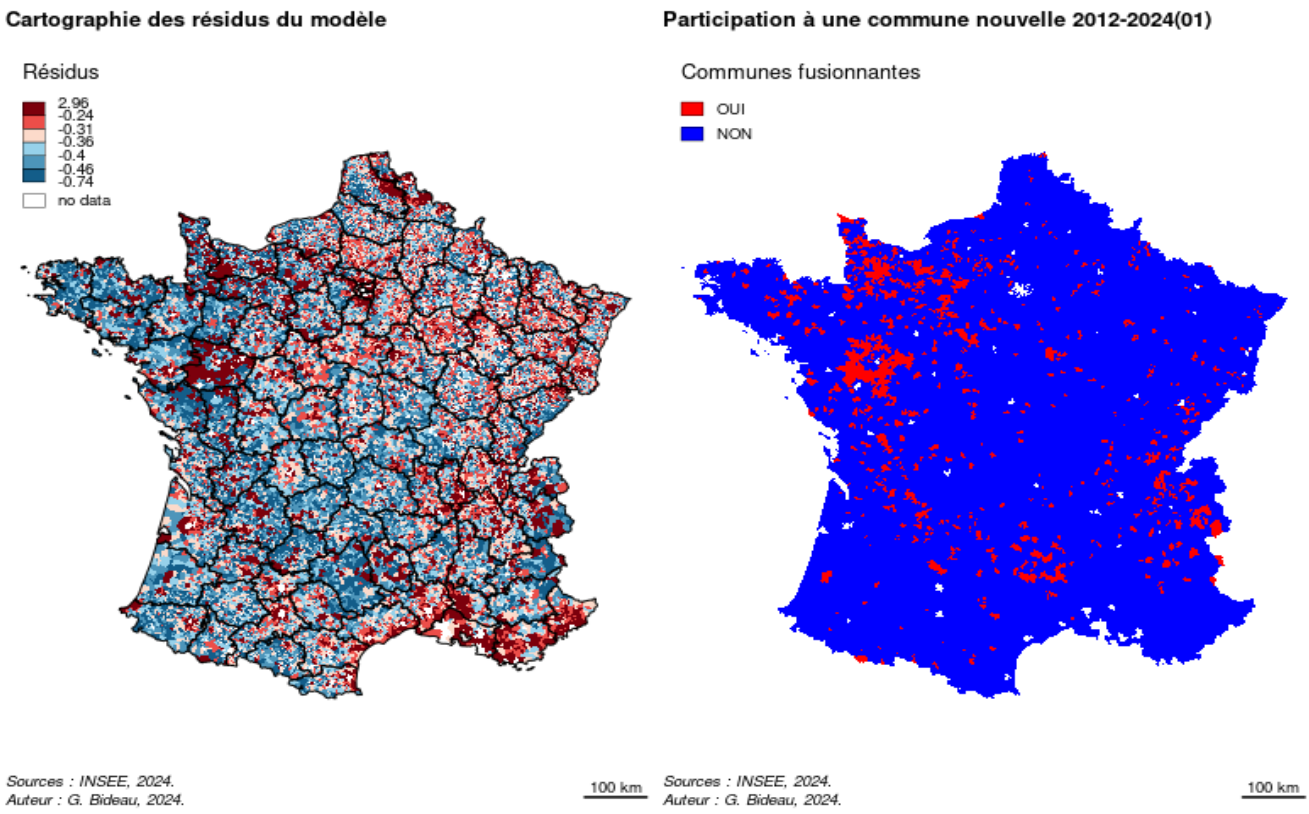


Figure n°21 Cartographie des résidus du modèle 2

Qu'il s'agisse de la cartographie des résidus ou des modèles eux-même, l'importance de la variable d'appartenance départementale invite, lors de l'étude des communes nouvelles à l'échelle d'un territoire restreint, à redéployer des méthodes de régression logistique, qui peuvent alors donner des résultats intéressants, puisque les variations des effets de contexte sont moins fortes. On se rend compte alors que beaucoup de variables ne sont plus significatives, comme le montre le Tableau n°8, présentant les résultats du modèle 2 appliqué au seul département du Maine-et-Loire : un grand nombre de variables deviennent non significatives, et même la catégorie de ZAU. Dans ce tableau, la variable qui ressort le plus est sans doute la DGF, où on observe que ce sont plutôt les communes moins dotées qui ont tendance à davantage fusionner (mais les quantiles sont ici calculés sur les seules communes du Maine-et-Loire, ces communes peuvent, par rapport aux autres communes françaises, être mieux dotées). De ce point de vue, ce tableau s'inscrit bien dans la logique de cette thèse de rendre visible les résultats négatifs puisqu'il conclut plutôt à dire que la création des communes nouvelles n'est pas déterminée par les caractéristiques des communes telles qu'elle sont décrites dans la base de données. Cela signifie donc, également, que la politique publique

favorisant les communes nouvelles, ne touche finalement pas la cible initialement visée, par exemple si on considère que ce sont les communes les moins peuplées.

Caractéristique	OR[1]	95% IC[1]	p-valeur	GVIF[1]	GVIF^ [1/(2×df)]
Population (par quintiles)	Référence : Q3			7,7	1,3
Q1	0,28	0,11 – 0,67	0,005		
Q2	0,46	0,20 – 1,04	0,065		
Q4	1,29	0,55 – 3,08	0,6		
Q5	2,57	0,78 – 8,84	0,13		
Catégorie de ZAU	Référence : 112			3	1,1
300	0,80	0,40 – 1,56	0,5		
120	0,69	0,28 – 1,66	0,4		
400	1,64	0,46 – 5,53	0,4		
221	0,43	0,10 – 1,63	0,2		
111	8,62	1,19 – 182	0,067		
212	0,00		>0,9		
211	0,00		>0,9		
Nombre de médecins omnipraticiens	Référence : [0,1)			6,9	1,3
[1,2)	0,76	0,32 – 1,75	0,5		
[2,4)	0,35	0,10 – 1,14	0,088		
[4,7)	0,58	0,15 – 2,14	0,4		
[7,542)	0,26	0,02 – 2,27	0,2		
Potentiel fiscal 4 taxes locales (quintiles)	Référence : Q3			2,4	1,1
Q1	0,73	0,29 – 1,81	0,5		
Q2	0,90	0,39 – 2,05	0,8		
Q4	1,35	0,60 – 3,06	0,5		
Q5	1,54	0,69 – 3,50	0,3		
Nombre de supermarchés	Référence : [0,1)			2,7	1,3
[1,2)	0,80	0,27 – 2,32	0,7		
[2,55)	2,32	0,44 – 14,4	0,3		
Nombre d'emploi par actif occupé (quintiles)	Référence : Q3			3,4	1,2
Q1	1,79	0,77 – 4,24	0,2		

Q2	1,04	0,45 – 2,38	>0,9		
Q4	0,80	0,35 – 1,81	0,6		
Q5	0,39	0,15 – 1,01	0,056		
Vote Le Pen (2012, 1er tour, % des inscrits, quintiles)	Référence : Q3			1,7	1,1
Q1	1,25	0,54 – 2,87	0,6		
Q2	1,48	0,66 – 3,33	0,3		
Q4	1,11	0,49 – 2,53	0,8		
Q5	2,51	1,11 – 5,83	0,029		
Proportion de la population entre 15 et 29 ans (quintiles)	Référence : Q3			1,6	1,1
Q1	0,95	0,43 – 2,13	>0,9		
Q2	0,87	0,39 – 1,93	0,7		
Q4	0,97	0,44 – 2,14	>0,9		
Q5	0,48	0,20 – 1,11	0,088		
DGF (quintiles)	Référence : Q3			3	1,1
Q1	5,79	2,29 – 15,4	<0,001		
Q2	3,93	1,66 – 9,73	0,002		
Q4	3,30	1,43 – 7,90	0,006		
Q5	0,92	0,37 – 2,29	0,9		
[1] OR = rapport de cotes, IC = intervalle de confiance, GVIF = *Generalized Variance Inflation Factor*					

Tableau n°8 Modèle 2 appliqué au seul département du Maine-et-Loire

1.4. Une question de taille ?

Au-delà de la réalisation de modèles, la question de la taille (au sens de quantité de population) des communes fusionnantes est, de fait, importante. Elle peut être mise en regard de la taille des communes nouvelles. Je propose ici deux cartes présentant une entorse à la sémiologie classique (Figure n°22 et Figure n°23) : il s'agit, en représentant une quantité en aplat de couleur (ici, le nombre d'habitants) de rendre le plus visible possible l'existence d'une forme de répartition régionale des communes fusionnantes ou nouvelles en fonction de leur nombre d'habitants. L'idée m'a été donnée par une carte du *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, que j'ai trouvée malheureusement insuffisamment commentée et en particulier

limitée au nombre d'habitants par commune nouvelle (Sebbane, Département des études et des statistiques locales, 2024, p. 2).

Ainsi, en observant la population des différentes communes fusionnantes (Figure n°22), on note des différences régionales prononcées. Le nombre d'habitants des communes fusionnantes de l'Ouest, et particulièrement du Maine-et-Loire, est ainsi bien plus important que celui des communes fusionnantes de Lozère ou même du Calvados (deuxième département en nombre de communes fusionnantes). Cela est confirmé par les moyennes départementales (Tableau n°9), où les populations moyennes des communes fusionnantes sont très variables ; souvent en lien avec la population communale moyenne dans le département en question, mais avec parfois des moyennes supérieures à la moyenne du département, alors que la norme est plutôt que les communes fusionnantes aient une moyenne inférieure. Cette situation contrastée se retrouve encore après fusion (Figure n°23 et Tableau n°10), avec des départements où les communes nouvelles ont une population importante : par exemple (et sans surprise) dans le Maine-et-Loire mais également dans des départements comme le Calvados où le nombre important de communes fusionnantes par communes nouvelles a conduit à des changements majeurs (on passe d'une moyenne de 588 habitants par communes fusionnantes à plus de 3 000 pour les communes nouvelles).

Les analyses sur les communes nouvelles partent fréquemment de l'exemple des communes, il est vrai très nombreuses, de l'Ouest de la France, et particulièrement du Maine-et-Loire. Or, on voit bien que ces communes ont des caractéristiques qui ne sont pas partagées par l'ensemble des communes fusionnantes, il n'est donc pas pertinent d'énoncer des généralités à partir de ce seul exemple. Le statut de commune nouvelle est saisi par des communes aux profils variés, dans des contextes variés, et avec des objectifs potentiellement différents.

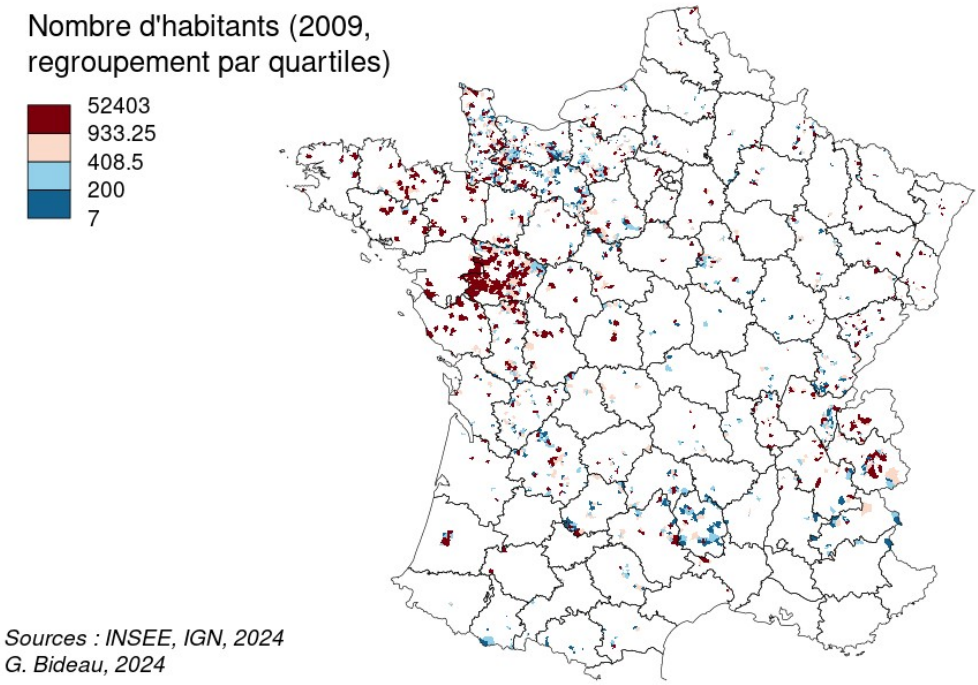


Figure n°22 Carte des communes fusionnantes par nombre d'habitants[106]

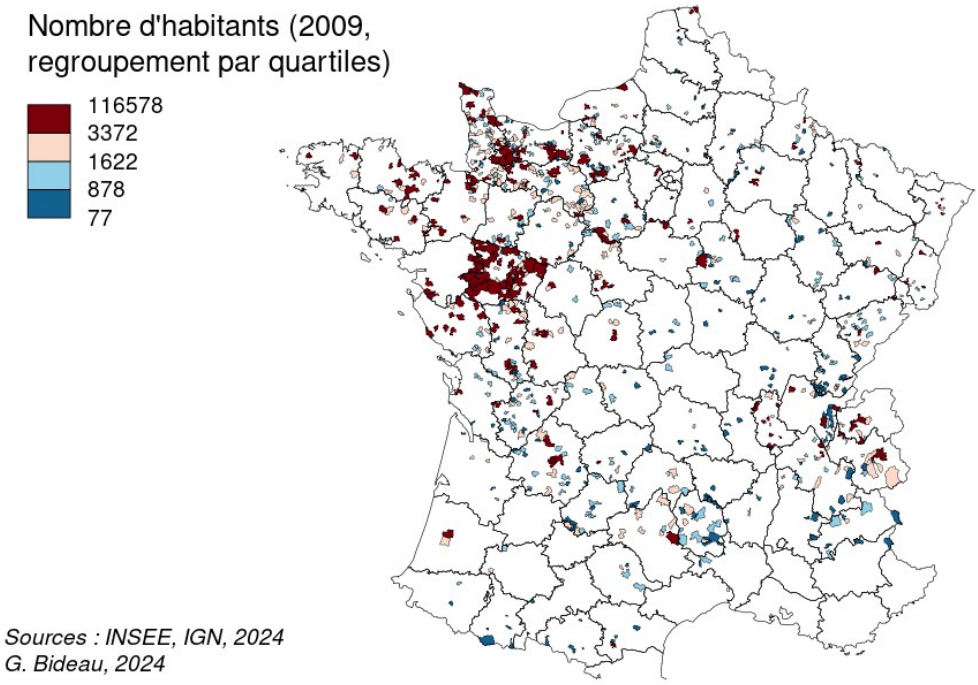


Figure n°23 Carte des communes nouvelles par nombre d'habitants

106 Comme présenté dans le Chapitre III, j'utilise les données 2009 car ce sont celles qui sont disponibles à la géométrie administrative au 1er janvier 2011, permettant d'étudier toutes les communes nouvelles, la première se créant au 1er janvier 2012.

	Département	Nombre de communes fusionnantes	Population moyenne des communes fusionnantes	Population communale moyenne
76	Vendée	44	2 455	2 221
45	Maine-et-Loire	225	1 339	2 149
46	Manche	206	1 128	828
01	Ain	45	924	1 405
68	Savoie	48	894	1 348
73	Deux-Sèvres	73	862	1 201
70	Seine-Maritime	48	849	1 678
24	Eure	127	720	863
25	Eure-et-Loir	54	655	1 056
12	Calvados	221	588	964
22	Doubs	43	587	884
14	Charente	64	579	870
21	Dordogne	78	571	740
57	Orne	150	474	579
80	Yonne	43	392	755
36	Jura	78	373	480
44	Lozère	50	303	417

Tableau n°9 Moyennes départementales du nombre d'habitants des communes fusionnantes[107]

107 Sont présentés uniquement les départements avec plus de 40 communes fusionnantes, classés par population moyenne décroissante.

	Département	Nombre de communes fusionnantes	Population moyenne des communes fusionnantes	Population communale moyenne
45	Maine-et-Loire	225	7 922	4 431
76	Vendée	44	6 279	2 457
46	Manche	206	4 658	1 120
70	Seine-Maritime	48	4 075	1 768
12	Calvados	221	3 012	1 289
68	Savoie	48	2 684	1 506
73	Deux-Sèvres	73	2 621	1 431
24	Eure	127	2 473	996
57	Orne	150	2 368	759
01	Ain	45	2 309	1 502
25	Eure-et-Loir	54	2 210	1 166
21	Dordogne	78	1 857	819
14	Charente	64	1 685	971
80	Yonne	43	1 533	812
22	Doubs	43	1 401	923
36	Jura	78	1 039	529
44	Lozère	50	890	508

Tableau n°10 Moyennes départementales du nombre d'habitants des communes nouvelles

1.5. La poursuite fréquente d'une logique intercommunale

Les deux rapports présentés dans le Chapitre II évoquent le CIF (Coefficient d'Intégration Fiscale) comme élément déterminant pour expliquer les fusions communales. Au-delà de l'opposition entre le rapport de l'IGA et le *Panorama* de V. Aubelle (cf. Chapitre II, p. 54), cet indicateur mérite qu'on s'y attarde.

Cet indicateur pose plusieurs problèmes d'ordre méthodologiques. D'abord, car il s'agit d'un indicateur qui est calculé à l'échelle des intercommunalités, et non à l'échelle des communes. Il est donc possible d'attribuer à chaque commune une valeur de CIF en fonction de son appartenance intercommunale, mais cela conduit, nécessairement, à renforcer potentiellement artificiellement le découpage intercommunal. Surtout, cela introduit un biais car la carte intercommunale a connu des transformations importantes dans les années 2010 (en

particulier suite aux obligations faites aux intercommunalités d'atteindre des seuils démographiques, ce qui a impliqué des regroupements d'EPCI) et que cela pose des problèmes d'appariement. Suite à ma demande, M. Méo, de la DGCL, m'a par exemple communiqué le données du CIF en 2012 et en 2015 (aux géographies en vigueur à ces années-là), mais on observe que cela ne permet pas de couvrir toutes les communes françaises (en particulier les valeurs de 2015, cf. Tableau n°11).

	CIF 2012	CIF 2015
Communes non fusionnantes	1 856	10 163
Communes fusionnantes	71	638
Total	1 927	10 801

Tableau n°11 Les valeurs manquantes pour le CIF en 2012 et 2015

J'ai donc fait le choix de ne pas intégrer le CIF dans les premiers modèles, en particulier ceux réalisés en pas à pas, puisque j'ai retiré les variables qui étaient absentes pour un nombre trop important de communes. Il est néanmoins possible de préciser que, dans le cas de modèles pas à pas, ou des modèles 1 et 2 tels que présentés précédemment, l'intégration du CIF ne fait que peu changer les résultats, et en définitive ne modifie pas les conclusions.

En revanche, il est intéressant d'observer la question du CIF dans un modèle avec peu de variables, en ayant en tête les limites méthodologiques que je viens de préciser.

Tout d'abord, car, on l'a vu, les communes fusionnantes ont généralement un CIF plus élevé que les autres communes françaises, ce qui se retrouve aussi dans la répartition des communes fusionnantes ou non vis-à-vis du CIF en 2012 (Tableau n°12, Figure n°24).

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Communes non fusionnantes	95,3	94,8	93,7	91,8	87,9
Communes fusionnantes	4,7	5,2	6,3	8,2	12,1
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tableau n°12 La répartition des communes fusionnantes ou non au prisme du CIF 2012 (en quintiles)

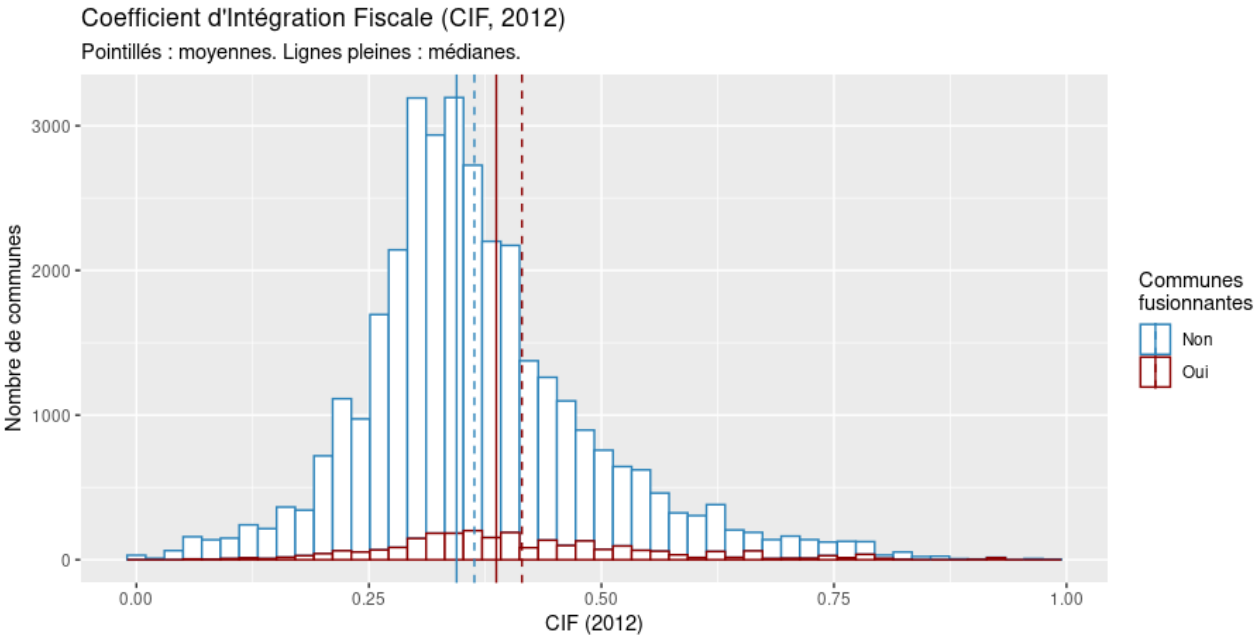


Figure n°24 Les communes fusionnantes vis-à-vis du CIF 2012

De même, la cartographie des communes fusionnantes mise en regard du CIF moyen par département (Figure n°25) laisse entrevoir des corrélations spatiales importantes, en particulier en Normandie. En revanche, d'autres régions ne laissent pas apparaître ce type de corrélations, en particulier dans l'Est de la France ou dans un espace allant du Lot-et-Garonne à l'Aveyron. Cela mérite d'approfondir cette relation entre communes fusionnantes et CIF.

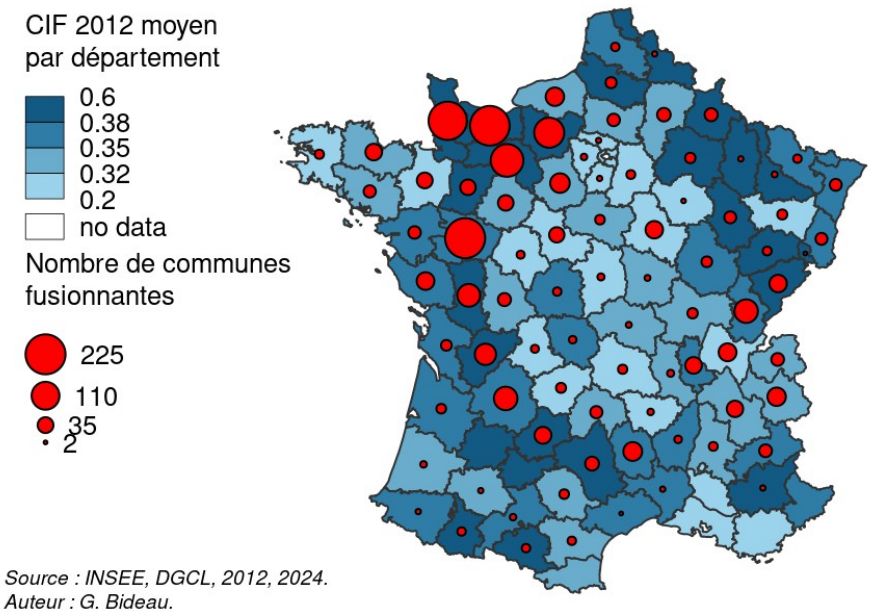


Figure n°25 Carte du CIF 2012 et des communes fusionnantes

La réalisation d'une régression logistique montre un lien très fort entre la création d'une commune nouvelle et le CIF, que ce dernier soit pris comme variable unique (Tableau

n°13) ou au sein d'autres variables déjà évoquées (Tableau n°15). À chaque fois, le fait d'avoir un CIF bas est associé à une très faible probabilité de fusionner, le fait d'avoir un CIF élevé étant associé à une bien plus forte probabilité. Si on observe le CIF en lien avec l'appartenance départementale (Tableau n°14), la relation est toujours nette, mais significative seulement pour les quantiles les plus élevés.

Caractéristique	OR[1]	95% IC[1]	p-valeur
CIF 2012 (par quintiles)	Référence : Q3		<0,001
Q1	0,73	0,63 – 0,85	
Q2	0,8	0,69 – 0,93	
Q4	1,31	1,15 – 1,50	
Q5	2,03	1,80 – 2,29	
[1] OR = rapport de cotes, IC = intervalle de confiance			

Tableau n°13 Modèle comprenant uniquement le CIF

Caractéristique	OR[1]	95% IC[1]	p-valeur	GVIF[1]	GVIF^ [1/(2×df)]
CIF (par quintiles)	Référence : Q3			1,6	1,1
Q1	0,87	0,74 – 1,03	0,10		
Q2	0,91	0,78 – 1,07	0,2		
Q4	1,34	1,16 – 1,55	<0,001		
Q5	1,81	1,57 – 2,09	<0,001		
Appartenance départementale :				1,6	1,1
Non reproduite ici car peu lisible sous forme de tableau. On retrouve des éléments similaires à ceux montrés avec la Figure n°19					
[1] OR = rapport de cotes, IC = intervalle de confiance, GVIF = *Generalized Variance Inflation Factor*					

Tableau n°14 Modèle comprenant le CIF et l'appartenance départementale

Caractéristique	OR[1]	95% IC[1]	p-valeur	GVIF[1]	GVIF^ [1/(2×df)]
Population (par quintiles)	Référence : Q3			1,4	1,0
Q1	0,64	0,56 – 0,73	<0,001		
Q2	0,82	0,72 – 0,92	0,001		
Q4	0,99	0,87 – 1,12	0,9		
Q5	1,04	0,91 – 1,20	0,6		
Catégorie de ZAU	Référence : 112			1,4	1,0
400	1,33	1,18 – 1,49	<0,001		
300	1,32	1,18 – 1,48	<0,001		
120	1,13	0,98 – 1,30	0,092		
400	0,33	0,25 – 0,42	<0,001		
221	1,80	1,41 – 2,26	<0,001		
111	1,31	1,01 – 1,69	0,039		
212	0,99	0,66 – 1,43	>0,9		
211	0,81	0,52 – 1,22	0,3		
CIF (par quintiles)	Référence : Q3			1,0	1,0
Q1	0,71	0,61 – 0,82	<0,001		
Q2	0,78	0,67 – 0,90	<0,001		
Q4	1,31	1,15 – 1,49	<0,001		
Q5	2,04	1,81 – 2,31	<0,001		

[1] OR = rapport de cotes, IC = intervalle de confiance, GVIF = *Generalized Variance Inflation Factor*

Tableau n°15 Modèle comprenant le CIF, le ZAU et la population

Mais il ne faut pas voir cette relation comme systématique et complètement explicative. Ainsi, certains espaces ont des CIF élevés et des fusions très peu importantes : on peut penser à l'Est de la France (avec des départements comme la Meuse, touchée de manière importante par les fusions Marcellin des années 1970 mais aussi la Marne, qui n'en avait connu que très peu) mais aussi l'Aveyron ou le Lot. Le CIF est un élément qui peut expliquer pourquoi certaines communes ont décidé de fusionner, c'est-à-dire pour parachever, d'une certaine manière, une intégration intercommunale bien avancée. En revanche, il ne permet pas d'expliquer pourquoi on observe une telle disparité sur le territoire français concernant l'adoption du statut de commune nouvelle. Cela se retrouve dans la cartographie des résidus

(Figures 25 et 26), où certains départements sont marqués par des résidus bien plus élevés, et d'autres plus faibles.

Surtout, les résultats du modèle intégrant population, ZAU et CIF (Tableau n°15) montrent, encore une fois, une nette différence en fonction du ZAU mais aussi une visible désaffection pour la fusion de la part des communes ayant peu de population (le premier quintile principalement, mais le second aussi), toutes choses étant égales par ailleurs quant aux variables du modèle.

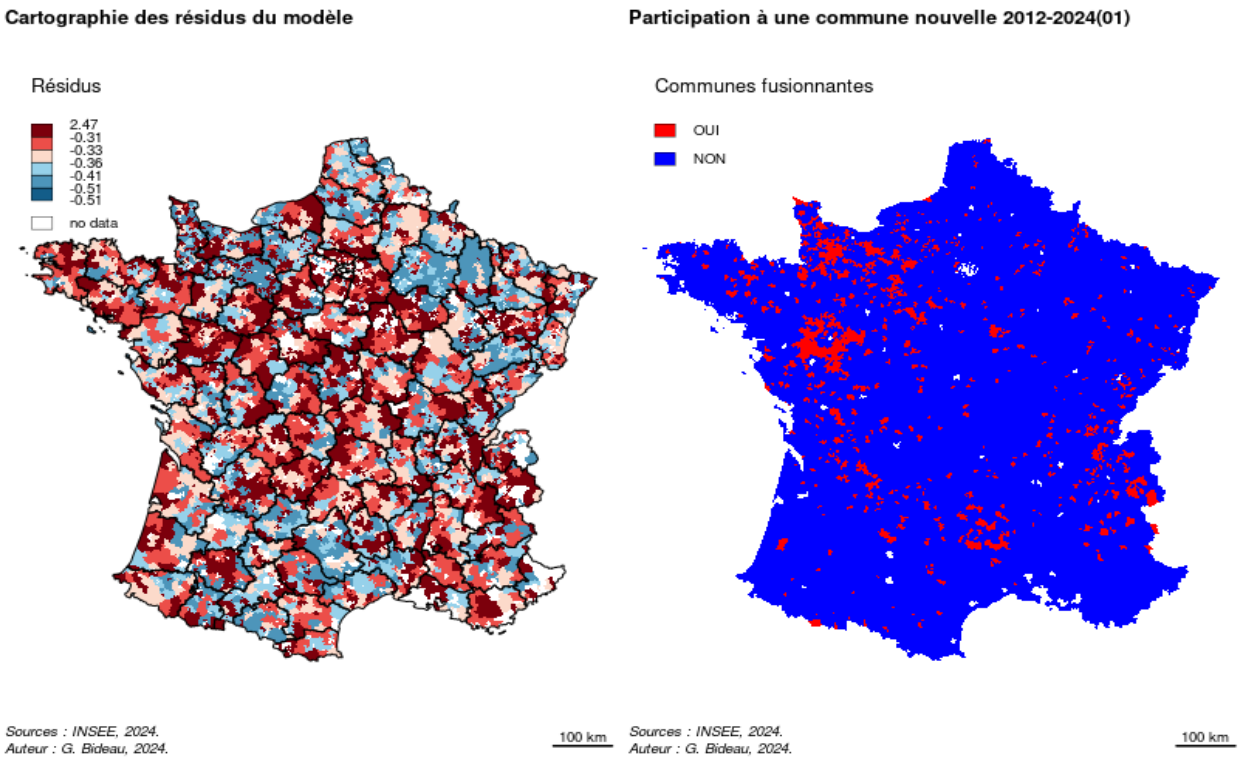


Figure n°26 Cartographie des résidus d'un modèle ne comprenant que le CIF (2012)

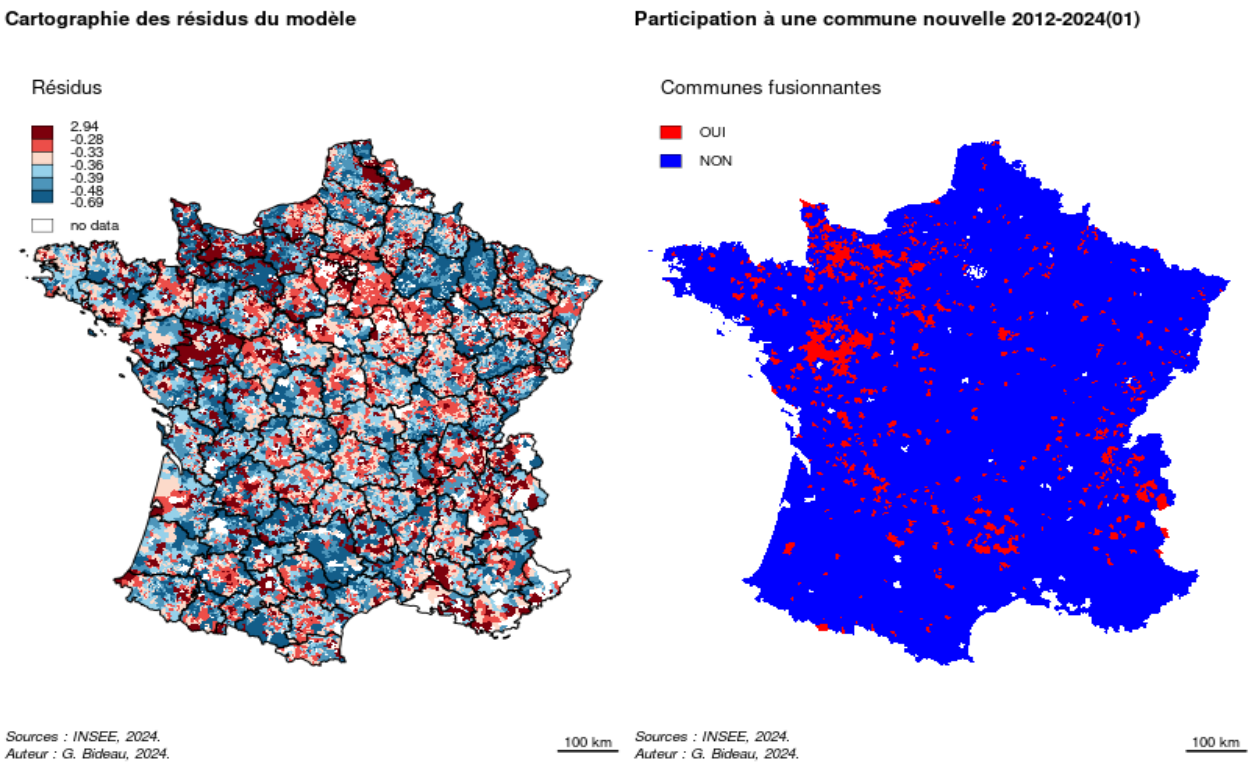


Figure n°27 Cartographie des résidus d'un modèle comprenant le CIF, le ZAU et la population

2. Les communes nouvelles : une recherche de l'entre-soi par homogénéité ou la construction d'ensembles complémentaires et hétérogènes ?

Si on file la métaphore, largement utilisée dans le cas des fusions de communes, du mariage, comment les époux se choisissent-ils ? Il y a peu de littérature sur les évolutions du maillage communal, mais je n'ai simplement trouvé aucun écrit scientifique qui étudie frontalement cette question, pourtant fondamentale.

La question de la construction de communes nouvelles, en tant qu'entités plutôt homogènes ou davantage hétérogènes, traverse plusieurs des chapitres précédents, qui apportent des éléments de réponse.

Ainsi, il a été montré que les communes fusionnant ensemble ont généralement une appartenance identique aux zonages de pouvoirs que peuvent être les EPCI ; c'est moins le cas lorsqu'on observe les zonages « de savoir » que sont les ZAU, voire les bassins de vie (Chapitre IV, Tab. 1 et Tab. 2 p. 125). Il va s'agir, ici, d'observer si, au-delà des zonages, les caractéristiques de certaines communes (budgétaires, socio-économiques ou autres) pouvaient être des éléments recherchés par les communes. Je questionne donc la manière dont les

communes s'apparient, en ayant en tête que les élus ont fait leur choix en n'ayant pas nécessairement en tête ces critères, qu'il s'agit plutôt d'une manière de lire, *a posteriori*, les regroupements effectués.

Il a aussi été montré que l'homogénéité des communes pouvait varier en fonction de certaines caractéristiques. Par exemple, dans Chapitre V (cf. p. 159), il a été montré que si on s'intéresse aux caractéristiques socio-économiques, on observe des communes nouvelles plus fréquemment homogènes en contexte urbain, alors que cette tendance ne se retrouve pas dans l'ensemble des regroupements étudiés. On questionne ici la variation de l'homogénéité interne des communes nouvelles en fonction de certaines caractéristiques (population, ZAU, nombre de communes etc.).

Les sous-sections suivantes développent d'abord les méthodes mises en œuvre pour étudier l'homogénéité (section 2.1)[108]. Les résultats à l'échelle de l'ensemble des communes fusionnantes permettent de montrer que, structurellement, les communes décidant de fusionner se lient, parmi leurs voisines, à des communes statistiquement proches plutôt qu'à des communes potentiellement mieux dotées (section 2.2). La section 2.3 montre des effets de contexte importants, avec une plus grande tendance à l'homogénéité dans certains cas.

2.1. Les méthodes pour caractériser la ressemblance entre les communes dans le cadre des communes nouvelles

Les communes, lorsqu'elles fusionnent, n'ont en fait qu'un nombre de choix limité. En effet, la création d'une commune nouvelle n'est possible que pour un ensemble continu (et sans enclave), c'est-à-dire que les communes ne peuvent fusionner, cela paraît logique[109], qu'avec leurs voisines. Il est donc utile d'intégrer la question de la contiguïté pour déterminer si les communes choisissent des communes plutôt similaires ou différentes : ce choix ne peut se faire que parmi leurs voisines. Deux codages sont possibles pour déterminer cette contiguïté : « *Queen* » ou « *Rook* » (Bellefon, Loonis, Le Gleut, 2018). Dans un cas (le voisinage « Reine » ou « *Queen* », par analogie avec le jeu d'échecs), toutes communes se touchant par un point peuvent être considérées comme voisines. Dans l'autre cas (voisinage « Tour » ou « *Rook* »), les communes doivent partager un segment de frontière. Il faut, ici, choisir de considérer des communes contiguës à partir du moment où elles se touchent par un point (voisinage « Reine ») puisque cela suffit à ce que des communes puissent fusionner

108 Les données et le code mis en œuvre pour étudier ces questions sont, comme pour le reste des analyses, mis à disposition, cf. Annexe n°2 p. 379)

109 Mais des contre-exemples peuvent se trouver dans le cas de rattachement plus anciens (Nacef, 2024).

ensemble. Cette différence est faible dans le cas des communes françaises, mais pas tout à fait nulle. Ainsi, dans la carte suivante sur les communes du Maine-et-Loire, on a ajouté en rouge les contiguïtés qui n'existent que lorsqu'on prend en compte le voisinage « Reine », ce qui n'est pas inexistant (les liens bleus étant ceux des voisinages « Tour », qui existent également en cas de voisinage « Reine »).

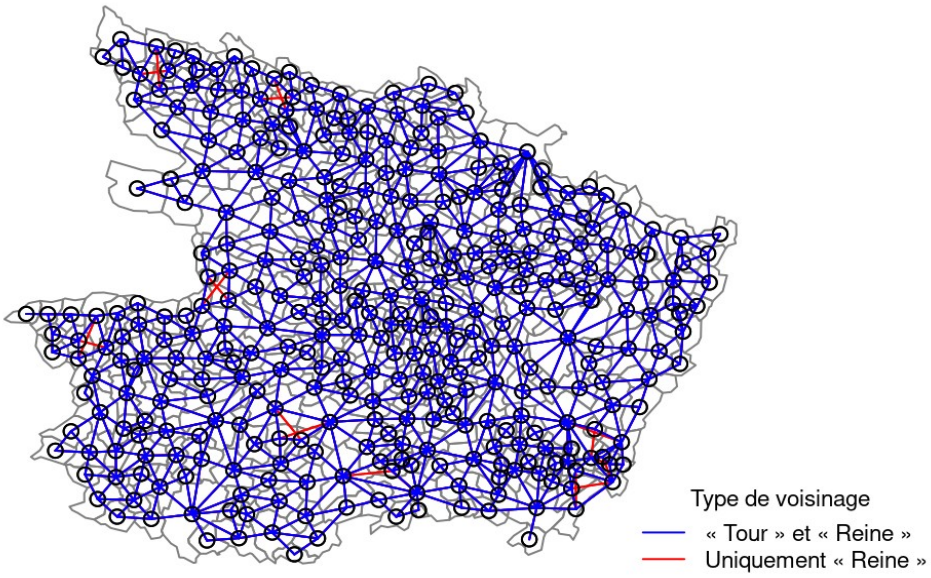


Figure n°28 Le voisinage des communes de Maine-et-Loire

Une fois cette matrice de voisinage définie, il n'est pas aisé de sélectionner la mesure qui permettra de rendre compte des différences entre communes voisines.

Une première solution est d'observer la distance statistique entre une commune fusionnante donnée et ses communes limitrophes. La distance statistique est une mesure synthétisant la proximité de valeurs, dans notre cas principalement des pourcentages. Pour calculer cette distance statistique, la métrique euclidienne est ici utilisée car ce choix est souvent fait dans des sujets potentiellement destinés à des acteurs publics, du fait de sa facilité de lecture (c'est par exemple le choix fait au sein du programme Espon – *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*). Il faut noter qu'on ne peut pas, en revanche, déduire de cette distance statistique que telle ou telle commune serait plus favorisée qu'une autre : une distance statistique importante n'indique pas si la commune de référence est favorisée ou non du point de vue de la variable étudiée : elle n'indique pas si cette différence est positive ou négative, elle indique simplement l'éloignement des variables.

Cette distance statistique peut être calculée pour une variable donnée (par exemple la superficie) ou pour un ensemble de variables (par exemple différentes variables budgétaires).

On calcule donc, d'un côté, la moyenne des distances statistiques entre une commune fusionnante donnée et ses voisines appartenant à la même commune nouvelle (valeur (A) dans le Tableau n°16 ci-après) et, d'un autre côté, la moyenne des distances statistiques entre une commune fusionnante donnée et les voisines avec lesquelles elle ne fusionne pas (B). La différence entre ces deux valeurs (B-A) renseigne alors sur la plus grande proximité de la commune donnée, soit avec les voisines avec lesquelles elle fusionne, soit avec les voisines avec lesquelles elle ne fusionne pas. Quand cette différence (B-A) est positive, la commune fusionnante est statistiquement plus proche des communes avec lesquelles elle a fusionné que des autres communes voisines avec lesquelles elle n'a pas fusionné. En revanche, quand la différence est négative, cela veut dire que la distance statistique entre une commune et celles avec lesquelles elle a fusionné est plus importante que la distance statistique avec ses autres communes voisines. Les résultats sont présentés dans la section 2.2.

Pour observer si les voisines d'une commune fusionnante avec lesquelles elle fusionne sont plus ou moins favorisées que les voisines avec lesquelles elle ne fusionne pas, il est possible, de manière exploratoire, d'observer pour certaines variables si les unes ou les autres ont généralement des valeurs plus ou moins élevées (Tableau n°17).

2.2. Les communes fusionnantes et leurs voisines : le choix fréquent de la ressemblance plutôt que la recherche de la meilleure partenaire

Les résultats (Tableau n°16) montrent que la différence (B-A) est quasiment systématiquement positive. Cela signifie que les communes fusionnantes ont tendance à fusionner davantage avec des communes plus proches statistiquement, les communes nouvelles se créent plutôt entre des communes qui se ressemblent. La seule variable qui dénote est le taux d'actifs occupés hors de la commune de résidence (les navetteurs), variable décidément très particulière et sur laquelle on s'est déjà attardé (Chapitre V, en particulier p. 154). Ainsi, les communes ont tendance à fusionner plutôt avec des communes ayant des caractéristiques socio-économiques, politiques et budgétaires plutôt proches, mais éventuellement des comportements de navetteurs assez différents, c'est-à-dire potentiellement des communes ayant tendance à attirer des navetteurs et d'autres à les envoyer. Pour le dire simplement, les communes nouvelles paraissent rassembler plutôt des semblables.

Variable(s) étudiée(s)	Distance statistique entre voisines appartenant à la même commune nouvelle (A)	Distance statistique entre voisines ne fusionnant pas entre elles (B)	Différence (B-A)
Nombre d'habitants	1265,06	1382,08	117,02
Superficie	10,90	11,38	0,48
Taux de chômage	3,16	3,22	0,07
Taux d'actifs occupés hors de la commune	14,10	13,53	-0,57
Pourcentage d'agriculteurs	6,08	6,28	0,19
Population ayant moins de 14 ans (%)	3,41	3,55	0,14
Population ayant entre 15 et 29 ans (%)	2,88	2,95	0,08
Population ayant entre 60 et 74 ans (%)	3,29	3,57	0,28
Ensemble de variables sur l'élection présidentielle de 2012	10,60	11,29	0,69
Ensemble de variables sur l'élection présidentielle de 2017	10,56	11,21	0,65
Ensemble de variables sur l'élection présidentielle de 2022	9,19	9,99	0,79
Ensemble de variables budgétaires, (en pourcentage du total du budget) dont :	61,13	62,66	1,53
la DGF	9,88	10,48	0,60
les charges de fonctionnement	17,22	17,56	0,34
les dépenses de personnel	9,31	9,60	0,28
les dépenses d'investissement	17,22	17,56	0,34
les dépenses d'équipement	17,50	17,79	0,29
l'encours de la dette	42,55	43,68	1,13

Tableau n°16 Distance statistique entre communes voisines

Dans la logique de présenter également les résultats « négatifs », des analyses exploratoires ont été réalisées pour observer si ces mesures de distances statistiques variaient en fonction du ZAU ou de l'appartenance régionale par exemple, mais sans que cela soit concluant. De la même manière, des tests ont été réalisés pour voir si les communes

fusionnantes se positionnaient en lien avec des clusters spécifiques à certaines variables, sans résultats probants[110].

Le Tableau n°17 montre les médianes et moyennes pour une variable donnée : d'une part des communes voisines appartenant à la même commune fusionnante, d'autre part des communes voisines ne fusionnant pas ensemble. On a ici les valeurs des variables en question, ce qui permet d'observer s'il y a une recherche de partenaires plus favorisées, en particulier sur des variables qu'on peut percevoir comme positives ou négatives (taux de chômage, dette etc.). D'autres variables concernant la structure de la population, les élections ou les budgets sont également renseignées mais sans qu'il ne soit question de les considérer, *a priori*, comme négatives ou positives.

110 Utilisation de la méthode de LISA, même archive en ligne que la section 1.2 du Chapitre I.

Variable(s) étudiée(s)	Moyenne même CN (A)	Moyenne voisines mais pas fusion (B)	Médiane même CN (A')	Médiane voisines mais pas fusion (B')	Différence des moyennes (B-A)	Différence des médianes (B'-A')
Nombre d'habitants	1267.08	1442.01	654.00	709.89	174.93	55.89
Superficie	16.39	18.88	13.45	15.89	2.49	2.44
Taux de chômage	8.23	8.08	7.85	7.77	-0.15	-0.08
Taux d'actifs occupés hors de la commune	73.60	73.90	76.08	75.59	0.29	-0.48
Pourcentage d'agriculteurs	6.34	7.08	4.28	5.37	0.74	1.09
Population ayant moins de 14 ans (%)	19.43	19.38	19.77	19.60	-0.05	-0.16
Population ayant entre 15 et 29 ans (%)	14.67	14.45	14.71	14.60	-0.23	-0.11
Population ayant entre 60 et 74 ans (%)	14.70	14.92	14.22	14.33	0.22	0.11
Variables liées aux élections présidentielles (en % des inscrits, 1er tour)						
Abstention (2012)	14.84	14.82	14.55	14.63	-0.03	0.08
Vote Bayrou (2012)	8.77	8.72	8.48	8.54	-0.06	0.06
Vote Hollande (2012)	20.20	20.13	19.67	19.66	-0.08	-0.02
Vote Sarkozy (2012)	24.12	23.96	24.12	23.71	-0.17	-0.41
Abstention (2017)	16.69	16.34	16.54	16.21	-0.35	-0.33
Vote Le Pen (2017)	19.81	20.11	19.45	19.73	0.30	0.28
Vote Macron (2017)	17.30	17.10	17.05	16.90	-0.20	-0.15
Vote Mélenchon (2017)	13.46	13.56	12.91	13.21	0.10	0.31
Abstention (2022)	21.75	20.73	21.81	20.73	-1.02	-1.08
Vote Le Pen (2022)	21.42	21.85	21.05	21.75	0.42	0.70
Vote Macron (2022)	21.64	21.38	21.37	21.00	-0.25	-0.37
Vote Mélenchon (2022)	12.37	12.53	11.76	12.06	0.16	0.30
Variables budgétaires (% du budget) :						
DGF	24.28	24.25	23.21	23.44	-0.03	0.23
charges de fonctionnement	64.51	63.96	65.50	64.35	-0.55	-1.15
dépenses de personnel	22.53	22.46	22.40	22.73	-0.07	0.33
dépenses d'investissement	35.49	36.04	34.50	35.65	0.55	1.15
dépenses d'équipement	27.20	28.03	25.54	27.52	0.82	1.98
encours de la dette	57.04	54.22	52.40	51.54	-2.82	-0.87

Tableau n°17 Des valeurs proches entre communes voisines, sans avantage systématique aux communes fusionnantes

Il faut avoir en tête que la différence entre les valeurs des communes voisines d'une commune fusionnante, selon qu'elles ont fusionné avec ou non, sont très variables d'une commune à l'autre, cela étant principalement dû aux effets de contexte (aux effets régionaux). En revanche, les moyennes et médianes globales font apparaître peu de différence : les valeurs des communes voisines participant à la même commune nouvelle ou des communes voisines ne fusionnant pas ensemble sont proches. Visiblement, les communes ne paraissent pas chercher systématiquement des communes plus favorisées pour fusionner.

On peut néanmoins, sur les deux tableaux précédents, pointer les cas un peu particuliers de la population et de la superficie. La différence, sur ces variables, n'est pas extrêmement forte, mais un peu plus prononcée que sur d'autres. Si on détaille ces résultats, par exemple par rapport au ZAU (Figure n°29 et Figure n°30), on se rend compte que dans la très grande majorité des cas[111], les communes avec lesquelles il n'y a pas de fusion sont en moyenne légèrement plus grandes et plus peuplées que celles avec lesquelles il y a fusion. Cela est cohérent avec les inquiétudes fréquemment évoquées par les acteurs (élus ou administrés) de se faire happer par une commune trop importante, qui prendrait l'ascendant. D'où, sans doute, des réticences plus fortes à fusionner avec des communes qui seraient plus peuplées et/ou plus grandes. Sur ce point, l'étude systématique des données permet de questionner l'équilibre qui peut exister entre l'argumentaire qu'on vient d'évoquer, soit, en un mot, la perte d'identité, et celui qui affirme la nécessité de se raccrocher à des communes plus importantes (ayant donc davantage de capacités d'action) et potentiellement plus dynamiques.

111 Un contre-exemple peut être, concernant la population, les communes hors influence des pôles (code ZAU 400).

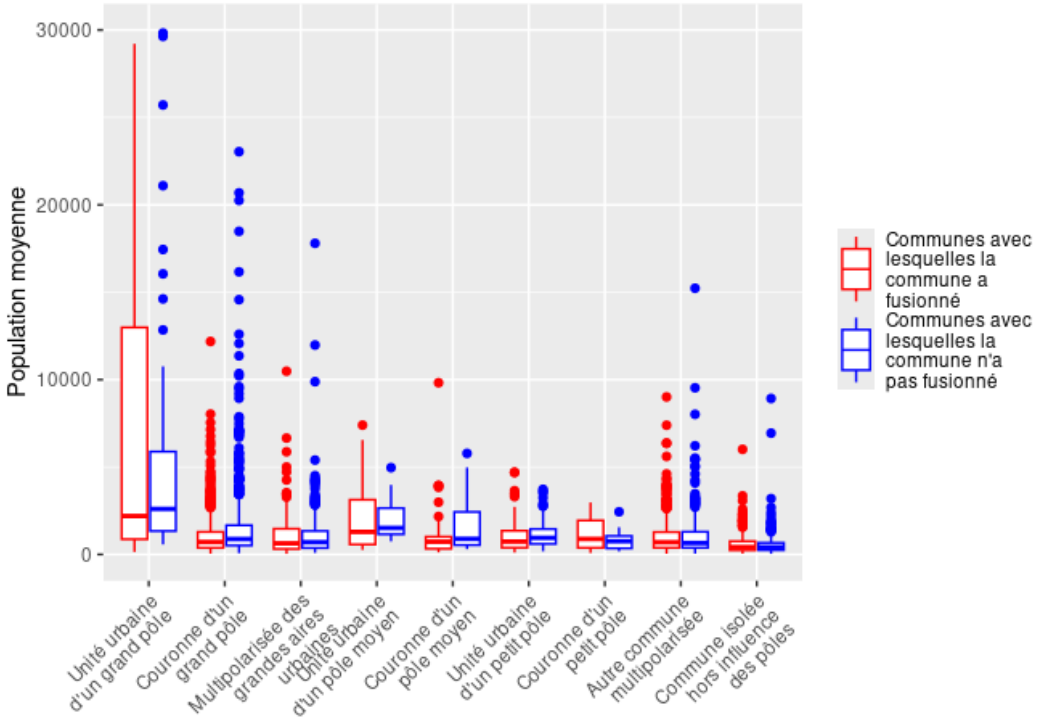


Figure n°29 Des communes recherchant moins des partenaires plus peuplées

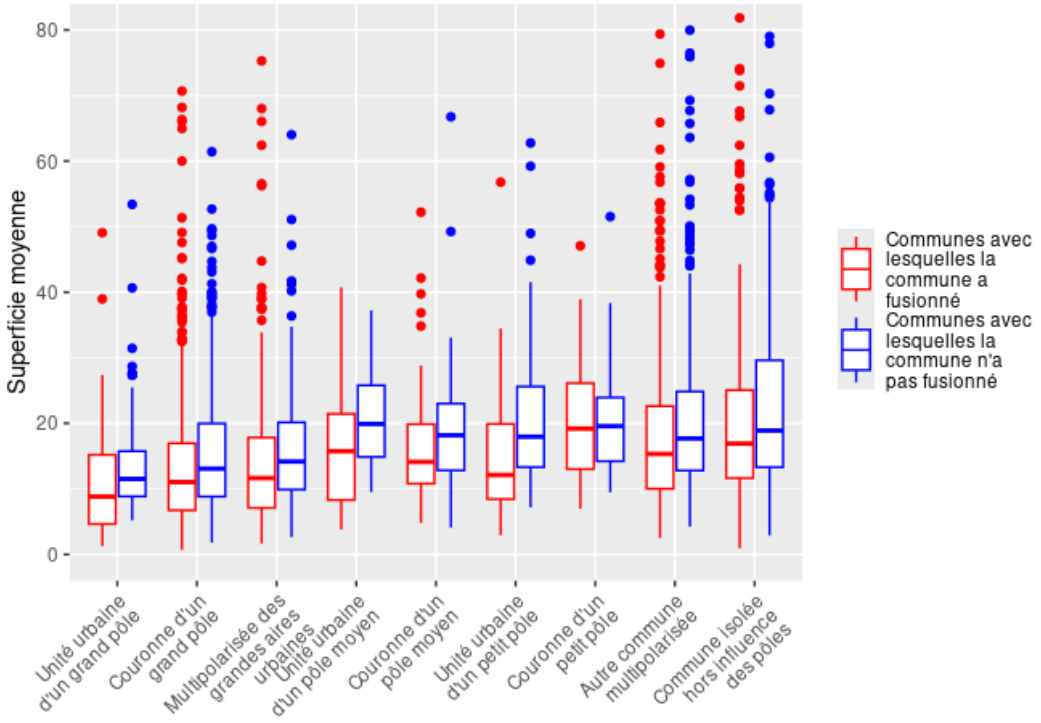


Figure n°30 Des communes recherchant moins des partenaires avec une plus grande superficie

2.3. Des communes davantage homogènes dans certains contextes

On peut compléter ces analyses en observant comment évolue l'homogénéité des communes nouvelles lorsque varie la taille de ces communes ou encore leur localisation. Pour cela, en poursuivant le travail mené dans le Chapitre VII, il est possible de se concentrer sur les variables budgétaires, et plus précisément l'évolution de la distance statistique entre les communes ayant fusionné au sein d'une même commune nouvelle. Les données utilisées sont la DGF, les dépenses de personnel, le total des charges de fonctionnement et la charge de la dette, en les ramenant en pourcentage de la somme des dépenses de fonctionnement et d'équipement[112]. J'ai choisi ces variables car il s'agit d'éléments fréquemment mis en avant dans la présentation de budgets des communes et qui ont, pour certaines, tendance à caractériser les communes fusionnantes. De fait, les résultats des analyses varient peu en choisissant d'autres variables budgétaires. La distribution de cette distance statistique est observée à l'aune de variables continues ou discrètes (quantité de population, nombre de communes fusionnantes, zonage en aire urbaine) pour déterminer comment évolue l'homogénéité des communes en fonction de ces variables.

La population des communes nouvelles (Figure n°31) fait peu varier la distance statistique entre les budgets communaux : la courbe de régression locale est peu marquée, surtout là où l'intervalle de confiance indique une tendance fiable. Le fait que l'homogénéité au sein des communes nouvelles soit légèrement plus faible pour les communes les plus peuplées est sans doute à mettre en relation avec la situation vis-à-vis du zonage en aire urbaine (ZAU). La Figure n°32 présente justement la distribution de la distance statistique en fonction du ZAU majoritaire. Cela met en valeur une distance statistique généralement plus faible pour les communes se trouvant à l'intérieur d'une unité urbaine constituant un pôle grand ou moyen, soit les communes généralement les plus peuplées. La distance statistique est, en revanche, sensiblement plus importante pour les communes nouvelles construites autour d'entités moins centrales comme les petits pôles, les couronnes, les communes multipolarisées ou encore les communes isolées (les couronnes des petits pôles dénotent un peu dans ce schéma, mais le nombre de communes nouvelles concernées est faible). Au final, certaines communes nouvelles tendent davantage vers l'homogénéité, dans des contextes principalement urbains, ce qui explique l'hétérogénéité plus faible pour les communes ayant des populations plus importantes. Dans des espaces davantage en marge des pôles urbains, on

112 Comme vu dans le Chapitre VII, faire le rapport des dépenses sur la somme des dépenses et des recettes sur la somme des recettes induit des biais liés aux différences nettes entre les dénominateurs (les dépenses ne sont pas systématiquement égales aux recettes dans les données).

observe une plus grande hétérogénéité. Il s'agit, ici, de tendances significatives (test ANOVA avec une *p-value* de 0,021 *) et non d'une typologie systématique.

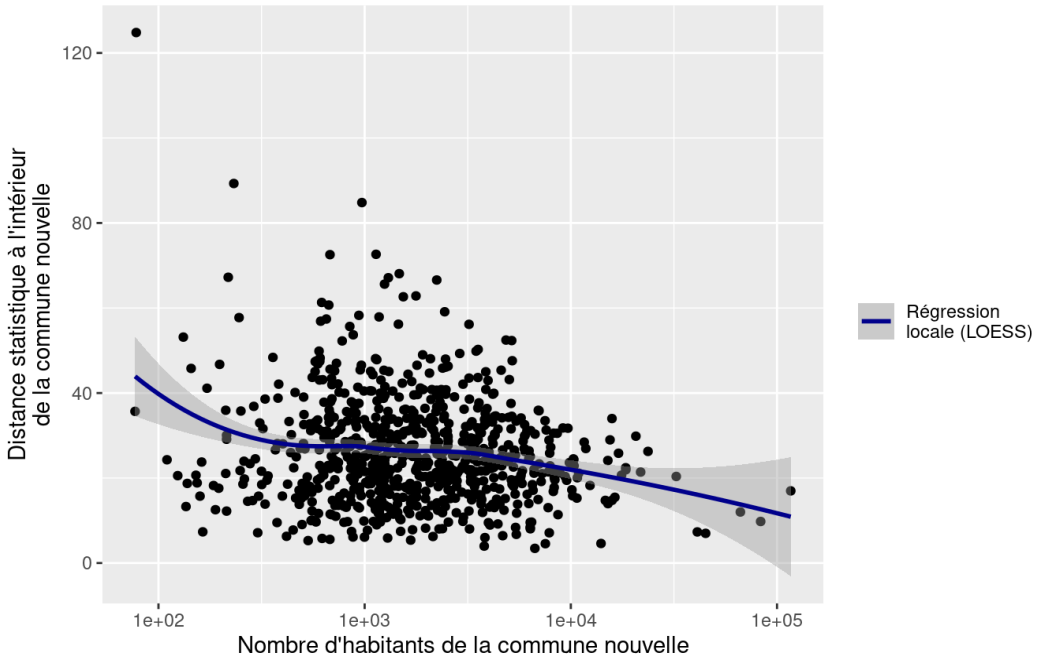


Figure n°31 Distance statistique à l'intérieur des communes nouvelles en fonction de leur nombre d'habitants

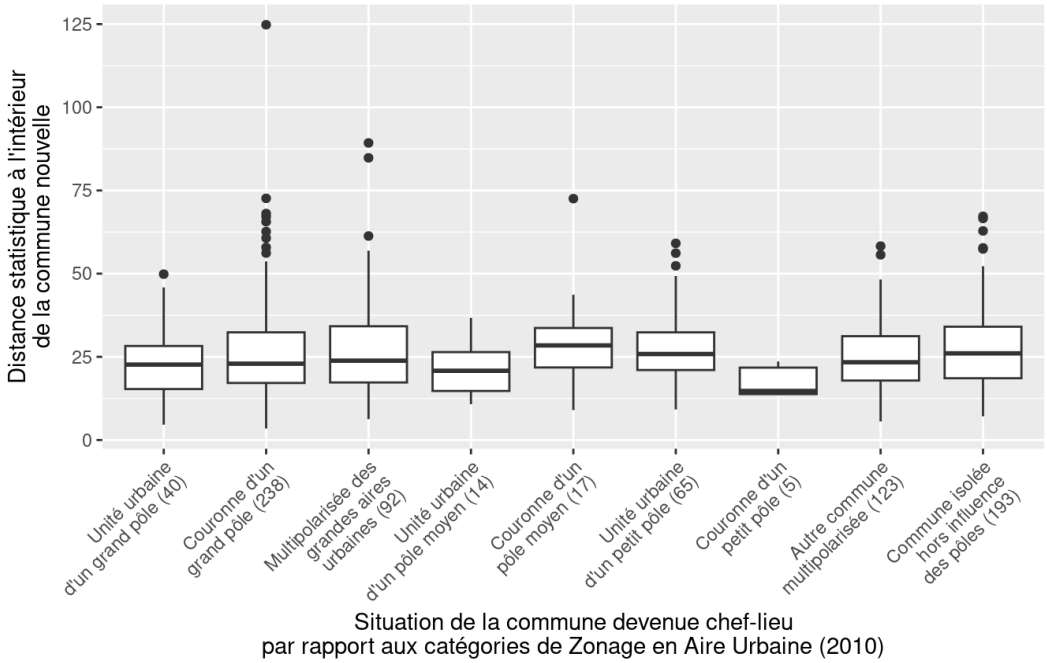


Figure n°32 Distance statistique à l'intérieur des communes nouvelles en fonction du ZAU majoritaire

Des différences importantes se retrouvent en fonction des contextes régionaux (Figure n°33 et Tableau n°18). Ainsi, dans l'Est ou en Normandie, les communes ont une distance statistique interne souvent plus importante. Au contraire, dans d'autres départements comme ceux de Bretagne, des Alpes ou encore le Maine-et-Loire, les distances statistiques sont souvent plus faibles. Cela rejoint en partie ce qui a déjà été montré plus haut ou sur des données socio-économiques (Chapitre V) : on observe souvent une homogénéité plus grande dans les contextes plus urbains (on pense ici au Maine-et-Loire). En revanche, les variations géographiques ne sont pas toutes expliquées (pourquoi une différence entre les communes nouvelles de Normandie et celles de Bretagne ?) et mériteraient des investigations plus approfondies. Dans tous les cas, postuler la ressemblance entre toutes les communes nouvelles paraît une gageure, elles se sont visiblement créées dans des contextes et avec des configurations très variables.

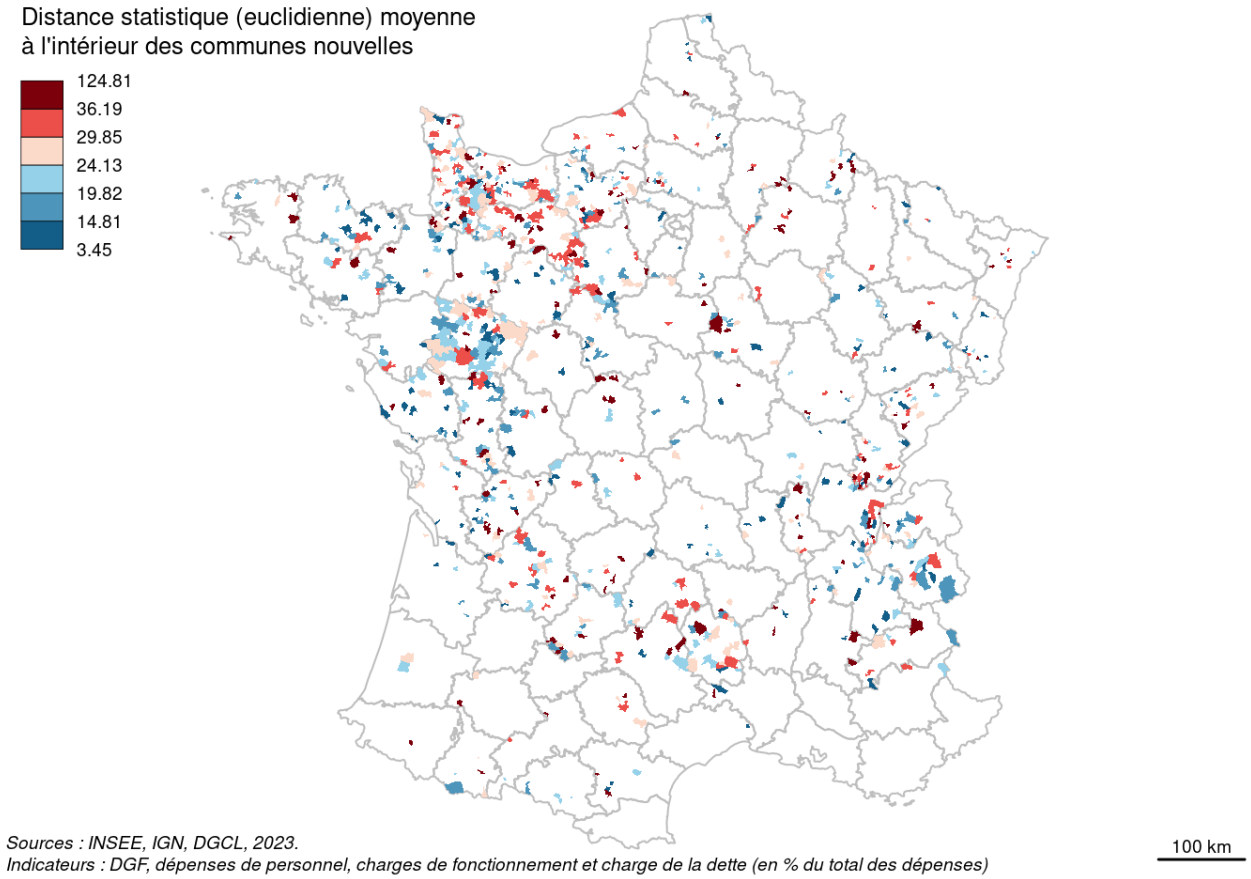


Figure n°33 Cartographie de la distance statistique à l'intérieur des communes nouvelles

Département		Nombre de communes nouvelles	Moyenne de la distance statistique	Écart-type
25	Doubs	17	31.03	26.72

61	Orne	30	30.22	8.42
39	Jura	28	30.20	12.84
14	Calvados	43	29.51	15.98
28	Eure-et-Loir	16	28.68	14.56
50	Manche	49	28.28	10.36
46	Lot	13	28.28	12.04
53	Mayenne	13	27.74	13.62
76	Seine-Maritime	10	27.11	8.70
16	Charente	20	26.94	13.70
27	Eure	37	26.87	12.20
24	Dordogne	24	26.78	10.20
60	Oise	10	26.50	8.07
89	Yonne	11	26.02	11.81
79	Deux-Sèvres	24	25.89	10.13
48	Lozère	17	25.29	7.65
01	Ain	17	25.03	13.75
69	Rhône	11	24.93	10.75
49	Maine-et-Loire	38	23.09	7.03
72	Sarthe	13	22.43	11.88
35	Ille-et-Vilaine	13	21.04	11.06
38	Isère	17	20.55	12.92
73	Savoie	16	20.22	8.30
85	Vendée	16	17.60	12.83
22	Côtes-d'Armor	14	16.80	8.30

Tableau n°18 Les 25 premiers départements en nombre de communes nouvelles (minimum 10 par département) classés par distance statistique sur les variables budgétaires

Conclusion du Chapitre X

Le statut de commune nouvelle puis les différentes incitations (budgétaires, statutaires etc.) qui y sont associées montre l'existence d'une politique publique favorisant les fusions de communes. Il paraît utile, d'une part, de s'interroger sur les conséquences de cette politique et, d'autre part, de se demander si elle remplit les objectifs fixés. Ce chapitre a permis de montrer qu'il était délicat, voire impossible, de déterminer des caractéristiques qui conduiraient les communes à fusionner. Le phénomène des communes nouvelles ne concerne pas un type spécifique et homogène de communes mais, au-delà de ça, des modèles explicatifs comme la régression logistique montrent de sérieuses limites face au mouvement de fusions. Concrètement, cela irait dans le sens d'une importance déterminante des contextes locaux : effet de grappe, interconnaissances, mais aussi situations non pas par rapport à l'ensemble des communes françaises mais plutôt par rapport aux communes voisines. Surtout, cela permet de montrer que les éléments avancés pour inciter à la création des communes (on pense ici, par exemple, à la quantité de population) ne se retrouvent pas nécessairement dans la réalité des fusions réalisées.

D'autre part, il a été montré qu'on a plutôt des différences faibles entre les communes voisines fusionnant ensemble. Cette tendance à l'homogénéité interne varie beaucoup en fonction des contextes. Les effets régionaux sont, ici encore, très forts.

Le statut de commune nouvelle est donc bien saisi par des communes aux profils variés, dans des contextes inégaux, avec des configurations internes multiples et des objectifs potentiellement différents.

Conclusion

Que peut-on dire, en géographie, sur les communes nouvelles ? Après avoir fait le point sur les apports de cette thèse, il s'agira d'ébaucher certaines perspectives de recherches parmi celles qui paraissent les plus prometteuses, en pointant les inévitables limites du travail qui vient d'être présenté.

1. Mieux appréhender le mouvement des communes nouvelles

La thèse permet d'analyser une recomposition de la trame communale française sur la période allant de 2012 à 2024, tout en replaçant cette recomposition dans des transformations sur un temps plus long. La politique de fusions de communes (voire les politiques de fusions, puisque la politique nationale est déclinée de manière variable en fonction des préfets mais aussi des élus qui s'en saisissent) mérite qu'on s'attarde sur les caractéristiques des communes en question.

- **Un processus faisant intervenir des entités aux profils multiples**

La création de communes nouvelles n'est pas le fait d'un type unique de communes, qui correspondrait à un archétype attendu de toute petite commune rurale, fusionnant car n'ayant plus les moyens, dans une dynamique de déprise démographique, de maintenir ses services publics. La construction d'une base de données originale, détaillée dans le Chapitre III, a permis d'étudier les différences du groupe des communes fusionnantes vis-à-vis du groupe des autres communes françaises, ainsi que les disparités internes à ce groupe. Il en ressort que, certes, le groupe des communes fusionnantes peut avoir quelques tendances propres si on observe les indicateurs synthétiques telles que les moyennes ou médianes : il concerne des communes davantage rurales, au poids démographique assez moyen, avec une sous-représentation de certains groupes sociaux comme les étudiants ou les cadres (Chapitre V). En revanche, ces caractéristiques ne sont valables ni pour toutes les communes fusionnantes ni pour constituer des conditions nécessaires ou suffisantes conduisant à la fusion (Chapitre X). Dans plusieurs cas, comme les résultats électoraux (Chapitre VIII), les

variations sont négligeables vis-à-vis d'autres effets, régionaux en particulier. De ce point de vue, la distinction à faire entre effet de structure et effet de contexte est primordiale, puisque dans le cas des communes nouvelles, à la répartition régionalement très marquée, le risque est important de considérer comme effet de structure (concernant toutes les communes fusionnantes ou nouvelles) ce qui n'est, en réalité, qu'un effet de contexte (les caractéristiques des espaces où les fusions ont été nombreuses).

Le statut de communes nouvelles est donc une opportunité, saisie par certaines communes, en fonction d'objectifs en particulier budgétaires (Chapitre VII), d'habitudes et d'intensité de coopération intercommunale (Chapitre IV), voire de dynamiques sur le temps long, par exemple démographiques (Chapitre IX). Elle pose la question des acteurs qui peuvent agir lors de ces choix : sans tomber dans la caricature d'un « déni de démocratie », la participation des habitants peut être questionnée lorsqu'on observe, par exemple, le peu de place qu'ils ont, *in fine*, lors du choix du nom des communes nouvelles (Chapitre VI).

Se pose, également, la question de la refonte de la trame communale : il n'y a pas eu de réflexion globale sur un « découpage » de l'ensemble de la trame communale, il s'agit plutôt de « collage » de quelques entités, sans qu'il y ait de suivi d'objectifs précis (ni en nombre de fusions, ni concernant le profil de communes visées).

Si les dimensions d'affichage, et en particulier le nom, sont révélatrices d'enjeux géopolitiques locaux (Chapitre VI), il ne faut pas considérer que ce sont les communes attendues qui vont le plus se saisir du statut de commune nouvelle. En particulier, les communes très peu peuplées sont sous-représentées dans les communes fusionnantes. Cela invite à questionner l'efficacité de cette politique publique et des incitations fiscales qui lui sont associées. L'objectif n'est pas de critiquer *a priori* toute création de commune nouvelle : il est évident que certains projets locaux font sens et remplissent les objectifs qu'ils se sont fixés. Il ne s'agit pas de dire qu'il ne faut pas accompagner financièrement la création de communes nouvelles ; il s'agit de dire qu'il y a une forme de paradoxe à légitimer l'incitation fiscale au nom de la nécessité de pousser les toutes petites communes à se regrouper, alors que ce ne sont pas elles qui en profitent. Il n'est pas cohérent d'affirmer que les communes nouvelles vont permettre de rationaliser la trame communale dans son ensemble, alors que seules certaines communes se saisissent du statut de commune nouvelle, en partie dans un cadre d'effet d'aubaine et souvent dans des contextes locaux spécifiques, influencés par l'intensité des coopérations intercommunales.

• **Un enjeu de recherche, y compris dans une logique de science ouverte : les résultats négatifs**

À cet égard, les communes nouvelles sont un objet de recherche particulièrement riche d'un point de vue méthodologique, car cela permet de mettre en avant l'importance des résultats négatifs, une position qu'il me paraît importante d'affirmer tant les hypothèses concernant les communes nouvelles ont parcouru la littérature et les rapports d'évaluation (Chapitre II, section 1). Le fait de ne pas pouvoir déterminer de caractéristiques propres aux communes fusionnantes, s'il pourrait être considéré comme une absence de résultat, doit au contraire être perçu comme un résultat à part entière, d'où son intégration dans le cœur de certains chapitres ou en addendum (cf. l'exemple de la superficie, p. 140).

Il s'est agit, aussi, de proposer systématiquement l'accès non seulement aux données de recherche (chose plutôt aisée dans le cadre de cette thèse, puisque celle-ci s'appuie très largement sur les données libres issues de la statistique publique) mais aussi aux mises en formes et traitements appliqués à ces données. En cela, ce travail s'intègre pleinement dans une démarche de science ouverte, avec comme objectif de permettre la consultation, la reproductibilité, voire la vérification des analyses menées. Ainsi, presque chaque chapitre est accompagné d'une archive en ligne (cf. Annexe n°2 p. 379) permettant de répéter les démarches mises en œuvre, éventuellement en les appliquant à d'autres objets.

• **Un enjeu dans la réflexion sur l'administration du territoire et les politiques publiques**

La thèse porte un regard critique et méthodique sur une politique publique ayant pour but de modifier l'administration des territoires. Le statut de commune nouvelle a été créé en 2010 mais déjà modifié plusieurs fois, sans qu'une étude approfondie des conséquences de cette politique ait été menée, alors même que cela fait intervenir à la fois des financements publics (incitations par le biais des dotations) et des transformations des mailles de l'administration territoriale (modification de la trame communale mais aussi, parfois, de la maille intercommunale puisque les communes nouvelles créées avant 2019 sur la totalité d'un territoire intercommunal devaient rejoindre un nouvel EPCI). Des rapports, destinés à l'évaluation des politiques publiques, ont pu être réalisés sur les communes nouvelles (Acar et al., 2022 ; Aubelle, 2017, 2022 ; Manable, Gatel, 2016). Cependant, les méthodes qui y sont mises en œuvre présentent des limites importantes, voire risquent des approximations problématiques en restant à des niveaux statistiques insuffisants ; ainsi un risque d'erreur

écologique, pointé dans la première section du Chapitre VIII, si l'analyse se limite à l'échelle départementale.

De ce point de vue, cette thèse est un appel à ce que les travaux en géographie investissent encore davantage le champ de l'évaluation des politiques publiques. Alors que ces sujets peuvent paraître moins exotiques que d'autres, les enjeux méthodologiques et scientifiques n'en sont pas moins riches. Dans le cadre des communes nouvelles, on a, par exemple, pu montrer que les objectifs qui pouvaient être poursuivis (faire diminuer le nombre de toutes petites communes) n'étaient pas nécessairement atteints, puisque tout simplement ce ne sont généralement pas les toutes petites communes qui fusionnent.

D'une manière générale, cette thèse montre qu'il est nécessaire, pour évaluer correctement une politique publique, d'approfondir l'analyse. Cela se retrouve, également, sur les conséquences des fusions. Ainsi, il n'a pas été possible d'observer de massives économies, mais on a encore peu de recul, par exemple sur les enjeux en terme d'équipement. On peut donc dessiner quelques perspectives de recherche.

2. Limites et perspectives du travail sur les communes nouvelles

- **Analyser les transformations induites par le passage en communes nouvelles**

Les premières communes nouvelles ont été créées en 2012 et le flot important des fusions des années 2015-2019 arrivera prochainement à la décennie d'existence. Cela ouvre de nouvelles perspectives de recherche. Alors que les effets des fusions sont peu traités dans la littérature, il serait souhaitable d'élargir la réflexion menée sur les budgets à d'autres objets. Par exemple, il n'a pas été possible, dans le cadre de cette thèse, d'étudier dans le détail l'évolution des services rendus aux administrés, et en particulier leur évolution après le passage en communes nouvelles. En effet, on dispose, pour observer les services rendus aux habitants, des données contenues dans la base publique concernant les équipements qu'est la Base Permanente des Équipements (BPE[113]), mais la construction d'un équipement se fait sur plusieurs années et les réalisations éventuellement permises du fait de fusions commencent, pour certaines, tout juste à être visibles. Dans les prochaines années, il sera tout à fait

113 Disponible par exemple ici : https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1161 ou ici https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/base-permanente-des-equipements-1/. Pour davantage de détails, cf. https://www.insee.fr/fr/information/6665194?sommaire=6665196.

intéressant d'observer comment évolue l'équipement des communes nouvelles par rapport à l'équipement d'autres communes n'ayant pas fusionné. De ce point de vue, il sera sans doute pertinent de réutiliser, par exemple, la méthode des doubles différences, déjà mise en pratique dans le Chapitre VII pour observer l'« effet de traitement » dû au passage en commune nouvelle. Les années passant, il va être de plus en plus envisageable de proposer des bilans du passage en communes nouvelles, alors qu'il est déjà évident que les réalisations locales connaissent des réussites variables.

- **Observer le rythme des fusions et d'éventuels retours en arrière**

Dès les premiers pas de la recherche sur les communes nouvelles, la question du rythme des fusions a été importante. Faut-il considérer que cette vague de fusions, la plus importante depuis le XIXe siècle sur un temps aussi court, est un changement important, ou le pourcentage de communes concernées doit-il être vu comme le signe de la faiblesse du mouvement ? Les communes nouvelles se sont-elles créées grâce à l'innovation statutaire ou le mouvement a-t-il été lancé suite aux incitations fiscales ? Ces incitations fiscales sont-elles la raison de ces fusions ? Pour certaines de ces questions, des réponses ont été apportées par cette thèse : le mouvement des communes nouvelles s'est bien amorcé après le début des incitations fiscales, la création du statut n'a pas eu d'effet d'entraînement à elle seule. En revanche, des points restent débattus, comme le rôle de l'incitation fiscale, de seule corrélation chronologique à objectif déterminant, en passant par l'idée d'un simple catalyseur.

Sur cette question du rythme, la prise de recul plus importante au fil des années permettra d'apporter des éléments de réponse. Par exemple, il est clair que les incitations fiscales (qui commencent dans la loi de finances pour 2014) ont été suivies d'une importante vague de fusions. En revanche, les incitations ne se sont pas taries, alors que le rythme des fusions est bien moindre qu'il y a quelques années. La Figure n°34 (actualisant, avec les données au 1er janvier 2024, le Graphique 1 du Chapitre II p. 49) montre que, depuis 2020, il n'y a eu que très peu de créations de communes, alors que les incitations fiscales ont été maintenues voire pérennisées. Les prochains mois seront éclairants. En effet, il s'agit de la dernière période pendant laquelle des fusions peuvent avoir lieu avant les élections de 2026 (les modifications étant interdites l'année précédant les scrutins). Si la presse régionale peut se faire l'écho de différents projets[114], il est malaisé de se faire une idée précise de l'ampleur des

114 On peut prendre les exemples de Laigné-Saint-Gervais (Sathe, regroupant Laigné et Saint-Gervais), de Pern-Lhospitalet (Lot, regroupant Pern et Lhospitalet), de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis, regroupant Saint-Denis et Pierrefitte-sur-Seine) ou de Merlerault-Le Pin (Orne, regroupant Le Merlerault, Nonant-le-Pin, Godisson, La Genevraie et Les Authieux-du-Puits) :

changements avant la parution des données de l'INSEE, vers la mi-janvier. Il sera intéressant de voir si le mouvement des communes nouvelles a été un bref moment de réajustement de la carte communale dans le cadre d'un effet d'aubaine ou si, par vagues successives, liées aux cycles électoraux par exemple, des mouvements de fusion se répètent.

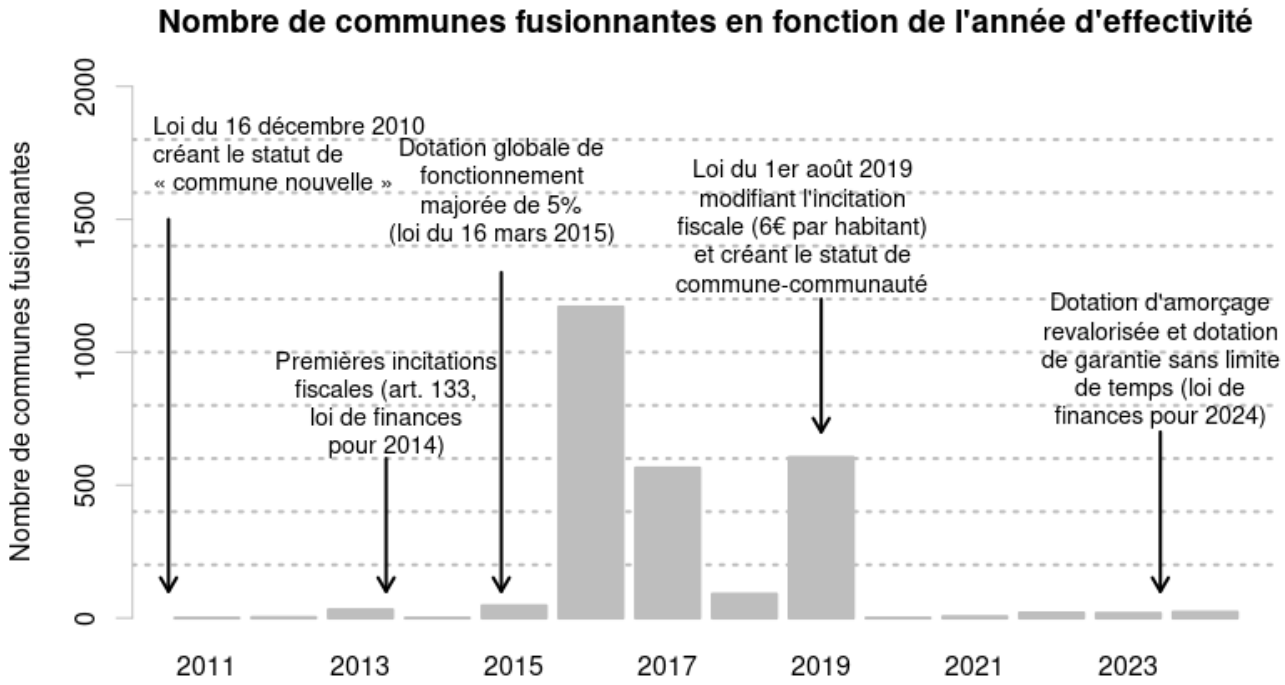


Figure n°34 Création des communes nouvelles et chronologie des incitations fiscales

D'autre part, les vagues de fusions communales ont, sur le temps long, fréquemment été suivies d'une autre vague, de reflux, qu'on la caractérise comme un rebond ou comme une forme de résilience (Chapitre IX, section 2 p. 299). De ce point de vue, les communes nouvelles ne font pas exception puisque certaines d'entre elles ont déjà connu un phénomène de retour en arrière. Tout d'abord, certaines ont vu leur création annulée. Le cas le plus emblématique est celui de Bois-Guillaume et Bihorel, deux communes de la banlieue de Rouen, qui avaient fusionné suite à un arrêté de 2011, arrêté finalement annulé par la justice du fait de manquements dans le déroulement de la procédure. Dans d'autres cas, des procédures de scissions ont été lancées voire ont abouti. Ainsi, la commune nouvelle d'Essarts-en-Bocage (Vendée) a été créée en 2016 à partir de quatre communes (Essarts, Boulogne, L'Oie et Sainte-Florence)[115]. Au 1er janvier 2024, et après une procédure d'enquête publique, L'Oie et Sainte-Florence sont redevenues des communes de plein exercice, la

toutes ces communes nouvelles seront seront officiellement créées à la date du 1er janvier 2025.

115 Initialement, la commune nouvelle s'intitulait d'ailleurs « Essarts en Bocage », ce qui a été corrigé au moment du détachement de L'Oie et Sainte-Florence puisque cela enfreignait les règles de toponymie, cf. Chapitre VI p. 176.

commune d'Essarts-en-Bocage ne s'étendant désormais que sur le territoire d'Essarts et de Boulogne.

Sans généraliser ces quelques cas particuliers, il serait intéressant de caractériser l'ampleur des « défusions », d'étudier précisément ce mouvement, par exemple par rapport aux défusions des communes « Marcellin ». L'ordre de grandeur n'est, pour l'instant, pas du tout le même : en comptant Bois-Guillaume-Bihorel et Essarts-en-Bocage déjà citées, on arrive, à peine, à une demi-douzaine de cas[116]. Cela n'empêche pas une visibilité médiatique locale pour certains mouvements souhaitant des procédures de « défusion ». Mais il faut noter, d'une part, que ces procédures de « défusion » n'existent pas réellement : aucune procédure spécifique n'a été prévue et il s'agit alors de la procédure habituelle de création d'une nouvelle commune, par séparation (impliquant un certain nombre de consultations et une enquête publique). D'autre part, le fait qu'une pétition soit lancée pour demander cette procédure ne signifie pas qu'elle sera lancée (par la préfecture) et encore moins qu'elle aboutira en faveur d'un détachement. Ainsi, un angle de travail pourrait être une étude des mouvements de résistance *a priori* et *a posteriori* vis-à-vis des communes nouvelles, pour voir quels en sont les ressorts, au-delà des éléments les plus évidents, à savoir la « perte d'identité » crainte par beaucoup ou encore la volonté de ne pas voir s'éloigner les prises de décision.

- **Penser les communes au sein de dispositifs territoriaux complexes**

Cette thèse porte un regard particulier sur la modification de la maille communale que représentent les communes nouvelles. Or, si cette focalisation est utile pour englober le mieux possible ce sujet, il est nécessaire de le mettre en perspective. En effet, si spécifique et importante que soit la maille communale, elle ne peut se comprendre qu'une fois intégrée au sein de dispositifs territoriaux complexes, d'enchevêtrements des échelons, ce que certains ont désigné sous le terme de multiscalarité (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). Si les collectivités françaises sont un « mille-feuille », on ne peut penser une portion, serait-elle la base, sans avoir en tête qu'elle s'intègre dans un tout plus large. De ce point de vue, il a été montré que certaines époques ou certains acteurs pouvaient mettre en avant des « tandems » territoriaux, c'est-à-dire l'association de plusieurs échelons, comme par exemple le tandem commune-

116 L'outil de l'INSEE comptabilise 15 évènements de « création/rétablissement de communes » entre 2012 et 2024, le cas des Essarts-en-Bocage comptant, par exemple, pour trois évènements et tous les autres ne concernant pas des communes nouvelles. Cf. https://www.insee.fr/fr/metadonnees/historique-commune?debut=0&modification=MC&p-debut=2012&p-fin=2024.

département ou le tandem intercommunalité-région (Ozouf-Marignier, 2022). C'est-à-dire qu'un échelon ne doit pas seulement être pensé pour lui-même, mais au sein d'une réflexion sur l'ensemble de l'architecture territoriale. La Figure n°35 montre que les échelons peuvent être inégalement appréciés, à différents niveaux (Grasland et al., 2019). Les profils mis au jour par l'enquête Glocal Map montrent ainsi que, si les communes sont fréquemment appréciées, cela n'est pas systématique, et pas nécessairement en lien avec tous les autres échelons territoriaux. Une poursuite de ce travail pourra être d'inscrire cette logique de fusion dans des dynamiques territoriales multiscalaires.

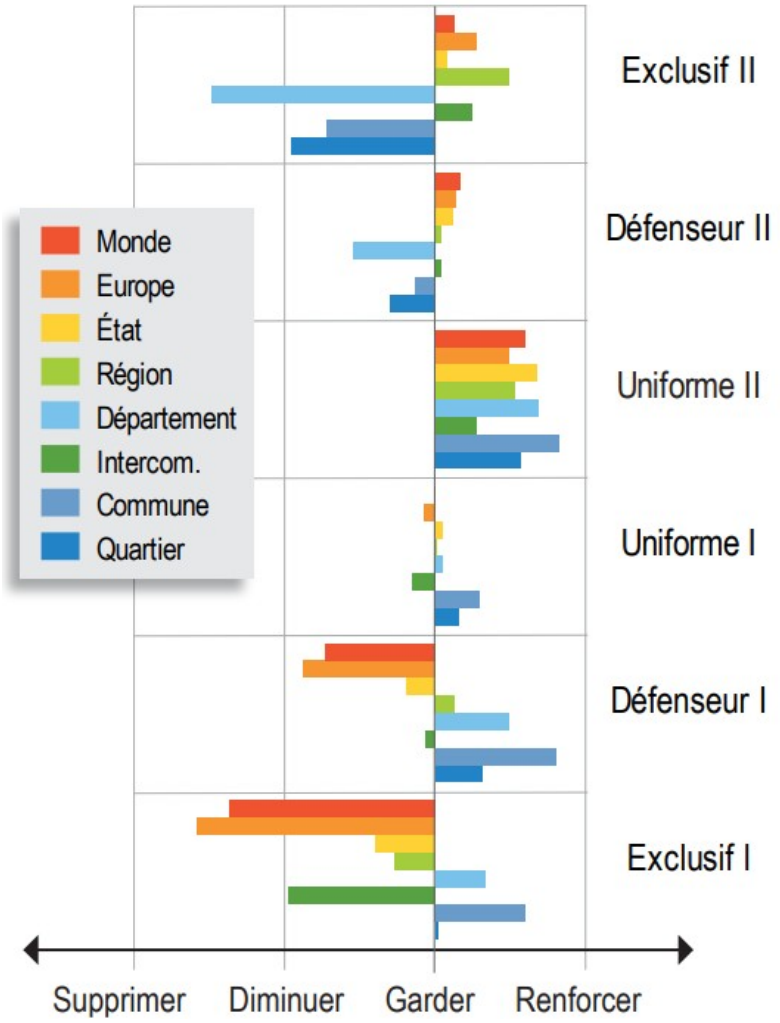


Figure n°35 Six familles de positionnement face aux maillages territoriaux

Source : C. Grasland *et alii*, 2019, « Premiers résultats de l'enquête GlocalMap », *Les dossiers du CIST*, novembre 2019, n°7.

- **Développer les travaux concernant les politiques publiques impliquant des évolutions des circonscriptions et collectivités françaises**

L'étude des communes nouvelles, en tant que politique publique, pourrait être l'occasion d'approfondir la question de l'application de la loi, en tant qu'elle est visiblement différenciée concernant les communes nouvelles. Cette application variable avait également été remarquée concernant les fusions Marcellin (Kervasdoué, Fabius, Mazodier, Doublet, 1976). En cela, il sera possible de s'inscrire dans ce que les anglophones nomment « *legal geography* » (cf. par exemple Blomley, 1994) et les francophones « géographie du droit » (Forest, 2009, 2015). Comment cela se fait-il qu'une politique ayant des objectifs plus ou moins clairement affirmés se retrouve si diversement appliquée sur le territoire (puisque appliquée à des entités si différentes) ?

Il s'agit, également, de questionner les présupposés de ces politiques : alors que les fusions sont vues souvent comme une évidence pour l'administration, la recherche dispose d'outils et de concepts permettant d'interroger cet impensé. La thèse propose plusieurs méthodes et démarches en ce sens. Il s'agit de quitter les idées préconçues et d'observer, dans les faits comment, par qui, et à partir de quelles entités les communes nouvelles sont créées. Plus largement, il s'agit de mieux connaître les circonscriptions et collectivités françaises ainsi que leurs évolutions.

Il n'a pas été possible de catégoriser l'ensemble des créations de communes nouvelles comme offensives ou défensives, comme des mariages d'amour ou de raison. Il ne s'agit pas, non plus, d'affirmer la pertinence ou non des fusions. Le statut de commune nouvelle est saisi par des communes aux profils variés, dans des contextes inégaux, avec des configurations internes multiples et des objectifs potentiellement différents. Ce qui est certain, c'est que plusieurs fusions ont été réalisées avec l'idée que ce qui n'était pas imposé maintenant le serait peut-être plus tard, qu'il valait mieux agir aujourd'hui pour ne pas subir plus tard. Il y a, derrière le choix du nom de communes « nouvelles », l'idée qu'elles apportent quelque chose de novateur, d'inédit. Cet apport « nouveau » reste encore à déterminer, alors que finira un jour par se poser la question : jusqu'à quand ces communes resteront-elles « nouvelles » ?

Annexes

1. Présentation de la contribution personnelle dans le cas des articles co-signés

Outre évidemment mon directeur de thèse, j'ai eu l'opportunité d'échanger et d'écrire avec plusieurs autres chercheurs, qui ont eu un rôle majeur dans l'orientation et la formalisation de mon travail de recherche : Ronan Ysebaert (ingénieur en sciences de l'information géographique à l'Unité d'Appui à la Recherche du RIATE – Réseau Interdisciplinaire pour l'Aménagement du Territoire Européen), F. Giraut (professeur, université de Genève) et Nicolas Verdier (directeur de recherche au CNRS et directeur d'études à l'École Pratique des Hautes Études en Science Sociale, EHESS). Ces collaborations ont conduit à la co-signature de certains des articles présentés ici. Il est important, dans le cadre de cette thèse, de préciser quelle a été ma contribution personnelle lors de ces travaux.

Le travail avec R. Ysebaert a commencé en octobre 2019, avant mon inscription officielle en thèse, mais alors que j'avais déjà abordé la question des communes nouvelles et en particulier publié un premier article sur la question (Bideau, 2019). Nous avons travaillé ensemble à la conceptualisation et à la mise en forme du travail de préparation des données, associant géométries, données socio-économiques et tables d'appartenance résumant la création des communes nouvelles, le tout dans une logique de science ouverte et, surtout, de démarche reproductible. Cela a conduit à la publication du *data paper* (Bideau, Ysebaert, 2022b). Pour cet article, j'ai d'abord fourni les principales orientations de recherche : ce qu'il devrait être possible de faire avec la base obtenue. J'ai également, en échangeant avec R. Ysebaert, identifié les données brutes qui allaient être utilisées : les tables de passages évidemment, mais aussi quelques données socio-économiques et quelques données fiscales (très peu au départ). L'enjeu de la collaboration était, justement, de bien cerner les questions que posaient les communes nouvelles pour structurer la base de données de manière adaptée pour y répondre. Après la réalisation, par R. Ysebaert, de la première architecture du code, c'est moi qui me suis chargé de son développement, de son amélioration et de son maintien en

lien avec les nouvelles données. J'ai également modifié la structure ou certains points du code pour que la base de données réalisée soit la plus simple possible à utiliser. Par exemple pour faciliter les mises à jour à l'aide de nouvelles données et pour que la base puisse répondre à de nouveaux besoins (avec la présence de nouvelles données ou l'automatisation des rendus). Les principales tâches de rédaction ont également été de ma responsabilité, qu'il s'agisse de la mise en forme du code, du texte l'accompagnant et des différents échanges avec la revue (soumission, modifications, édition).

La répartition des rôles a été assez similaire pour l'article publié avec R. Ysebaert dans la revue *L'Espace géographique* (Bideau, Ysebaert, 2022a). Il a ainsi été d'une grande aide pour la réalisation des premières analyses, et en particulier pour l'utilisation du package MTA (qui a continué à être mis à jour : Ysebaert, 2022) appliqué aux communes nouvelles. Il s'agissait de mesurer les inégalités territoriales à plusieurs échelles ou, pour être plus précis, en prenant en compte plusieurs territoires de comparaison. La responsabilité me revient pour le choix des indicateurs, l'interprétation des résultats, la formalisation de ces derniers et la rédaction.

Les échanges avec F. Giraut ont commencé un peu plus tôt, lors d'un séminaire du CIST (Collège International des Sciences Territoriales) les 29 et 30 juin 2017. Ils ont porté, dès ce moment-là, sur la question de la toponymie des communes nouvelles, F. Giraut travaillant sur la néotoponymie dans d'autres contextes (Giraut, Guyot, Houssay-Holzschuch, 2008, 2010 ; Giraut, Houssay-Holzschuch, 2016, 2021). S'en sont suivis des échanges sur le cas des communes nouvelles. J'ai réalisé la base de données analytique des noms des communes nouvelles et ai proposé les premières pistes d'analyse. F. Giraut a donné des orientations décisives à la fois concernant la mise en perspective de ce travail, la formalisation de la démarche ainsi que pour une grille davantage interprétative qui a fait l'objet d'une note de recherche ultérieure sur le blog *Néotoponymie* (Giraut, 2020). Les échanges se sont accélérés en 2020-2021 avec de ma part un premier travail de rédaction de l'article, qui a été repris et amélioré par F. Giraut. Les échanges ont principalement porté sur la manière d'intégrer les communes nouvelles dans les enjeux théoriques et analytiques de la néotoponymie. La poursuite du processus d'évaluation avec la revue a été l'occasion de nouveaux échanges. L'adaptation du texte aux remarques des éditeurs a été partagée entre F. Giraut et moi : d'abord par une lecture commune de ces remarques pour décider de la réponse à y apporter, puis dans la répartition des tâches : réalisation des figures et d'une partie de la réécriture pour moi, réécriture d'autres sections pour F. Giraut. Nous avons effectué une

dernière relecture globale ensemble, puis je me suis chargé de la mise en forme pour les derniers échanges avec la revue.

Le travail sur les évolutions du nombre de communes françaises depuis le XIXe siècle (Bideau, Verdier, à paraître) s'est amorcé plus tardivement. Il a pris comme point d'appui un échange informel en juillet 2023 avec Nicolas Verdier autour de la base Cassini, à laquelle il faisait référence dans un article (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). Cet échange a été l'occasion de discussions, d'interrogations partagées à partir d'approches différentes. Les interrogations partagées portaient sur l'évolution des mailles administratives à travers le temps. Les approches étaient différentes puisque N. Verdier avait une bien plus grande profondeur historique, tout en ayant travaillé sur différentes circonscriptions, alors que j'étais spécialisé dans les évolutions communales des années 2010. De ce point de vue, nos approches se sont complétées, tout en permettant des débats sur les notions à utiliser ou la manière de percevoir des évolutions (le verre est-il à moitié vide ou à moitié plein ?). Faisant le constat d'un manque dans la littérature scientifique sur la question de l'évolution des communes françaises sur les derniers siècles, nous nous sommes attelés de concert à la réflexion autour de ce sujet, à savoir comment évolue le nombre de communes, à quel rythme, à quels endroits etc. La rédaction s'est faite à quatre mains, par itérations successives, de même que l'élaboration des questions de recherche ou du plan pour y répondre, en couplant cette rédaction à la présentation de premiers éléments dans le cadre d'un séminaire de l'EHESS en décembre 2023.

Enfin, même s'ils ne peuvent pas être nommés du fait de l'anonymat qui préside aux procédures d'évaluation des articles de revues scientifiques, les comités des revues dans lesquelles j'ai eu l'opportunité de publier ont eu un rôle souvent important, parfois déterminant, dans l'orientation des publications. Il me paraît encore une fois nécessaire, dans une démarche d'éthique de la recherche, de le rappeler.

2. Références des articles, principales données et adresses des dépôts de données

Cette thèse étant constituée pour partie d'articles, voici leurs références, leur statut et leur place dans la thèse. Les textes sont présentés ici par ordre chronologique de publication (ou de soumission pour les articles non encore publiés).

Pour ces articles, et pour d'autres parties de la thèse (n'ayant pas fait l'objet d'une publication), j'ai souhaité, dans une logique de science ouverte, préciser les types de données utilisées et indiquer les adresses des dépôts de données. Ces derniers contiennent généralement les données brutes, les données mises en forme, les résultats ainsi que le code ayant permis ces différentes manipulations.

Référence de l'article / Sujet du texte	**Statut du texte**	**Position dans la thèse**	**Principales données utilisées[117]**	**Adresse de l'éventuel dépôt de données**
Bideau Gabriel, 2019, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse », *Annales de Géographie*, 1er août 2019, vol. 728, n°4/2019, p. 57-85. DOI : 10.3917/ag.728.0057	Publié dans une revue à comité de lecture.	Chapitre IV, p. 110.	Données d'enquête. Appartenance des communes à différents ensembles. Population des communes.	Pas de dépôt de données spécifique. En revanche, ces mêmes données (hormis les entretiens) sont au cœur du *data paper*.
Bideau Gabriel, 2020, « Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? », http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-communes-nouvelles, février 2020.	Publié.	Chapitre II, section 2, p. 68.	Débats parlementaires.	Pas de base de données spécifique.
Bideau Gabriel et Giraut Frédéric, 2022, « Faire territoire : logiques de la dénomination des communes nouvelles françaises », *L'Espace Politique*, 1er mars 2022, n°43. DOI : 10.4000/espacepolitique.9898	Publié dans une revue à comité de lecture.	Chapitre VI, p. 170.	Données concernant la (néo)toponymie.	Dépôt de données : https://nakala.fr/10.34847/nkl.ef6b33ct Vignette : https://gbideau.github.io/CN_Fr_Neotopo/

117 Outre les données renseignant la création des communes nouvelles, qui ont été systématiquement utilisées.

Bideau Gabriel et Ysebaert Ronan, 2022a, « Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ? », *L'Espace géographique*, juillet 2022, vol. 50, 2021/1-2, p. 45-66. DOI : 10.3917/eg.501.0045	Publié dans une revue à comité de lecture.	Chapitre V, p. 146.	Données socio-économiques. Navettes.	Dépôt de données : https://nakala.fr/10.34847/nkl.b20d7011 Vignette (mise à jour) : https://gbideau.github.io/CN_2012_2020/
Bideau Gabriel et Ysebaert Ronan, 2022b, « Data paper : Les communes nouvelles françaises (2012-2022) : une méthode pour l'analyse de données à l'échelon municipal selon des limites évolutives », *Cybergeo: European Journal of Geography*, 4 août 2022. DOI : 10.4000/cybergeo.39387	Publié dans une revue à comité de lecture.	Chapitre III, p. 78.	Données socio-économiques. Appartenance des communes à différents ensembles.	Dépôt de données : https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/TOOP4N
Bideau Gabriel, 2024, « Les communes nouvelles, un frein à la parité en politique ? », *The Conversation*, 19 juin 2024. En ligne : https://theconversation.com/les-communes-nouvelles-un-frein-a-la-parite-en-politique-231092	Publié.	Chapitre VIII, section 2, p. 263.	Répertoire national des élus.	Dépôt de données : https://www.nakala.fr/10.34847/nkl.80ff4vp7 Vignette : https://gbideau.github.io/CN_genre_maires/
Bideau Gabriel, à paraître en 2024, « Les communes nouvelles : une politique publique en débat. Lecture critique du rapport de l'IGA et du *Panorama des communes nouvelles* (V. Aubelle – AMF) », *Revue Française d'Administration Publique*, septembre 2024, Varia du n°185.	Accepté dans une revue à comité de lecture.	Chapitre II, section 1, p. 46.	Revue de littérature.	Pas de base de données.
Bideau Gabriel, à paraître, « Les communes nouvelles et leurs budgets. Au-delà de la recherche des économies d'échelle », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2024, n°1, p. 5-35	Accepté dans une revue à comité de lecture.	Chapitre VII, p. 204 .	Données budgétaires.	Dépôt de données : https://nakala.fr/10.34847/nkl.ef21lf44
Bideau Gabriel, Verdier Nicolas, à paraître en 2024, « Une trame communale immuable ? La nécessaire géohistoire des communes françaises (1800-2024) », *Cybergéo*.	Accepté dans une revue à comité de lecture.	Chapitre IX, section 2, p. 284.	Base Cassini (données sur le temps long).	Dépôt de données : https://nakala.fr/10.34847/nkl.e0556oog Application en ligne : https://gbideau.shinyapps.io/nbr_communes_Fr_shiny/

Bideau Gabriel, « La commune nouvelle a-t-elle une couleur (politique) ? Analyse des fusions communales françaises (2012-2024) au prisme des résultats électoraux » (en cours de soumission).	Soumis à une revue à comité de lecture.	Chapitre VIII, section 1, p. 236.	Résultats d'élections municipales et législatives.	Données non encore publiées (en attente du processus d'évaluation).
Quelques éléments chiffrés permettant une comparaison entre différents pays européens.	Texte inédit.	Chapitre I, section 1.1, p. 20.	Données de seconde main sur les circonscriptions de quelques pays européens	Vignette, données et code : https://gbideau.github.io/Evol_communes_Europe/
Objectivation de l'« effet de grappe » à partir d'outils d'analyse spatiale	Texte inédit.	Chapitre IV, section 1.2, p. 142.	Géométries pour construire les matrices de contiguïté	Vignette et code : https://gbideau.github.io/CN_effet_de_grappe/ Données : https://gbideau.github.io/CN_data/
Évolutions démographiques sur le temps long.	Texte inédit.	Chapitre IX, section 3, p. 314.	Populations communales sur depuis 1876	Vignette, données et code : https://gbideau.github.io/CN_demog_temps_long/
Construction d'un modèle pour cerner les communes fusionnantes.	Texte inédit.	Chapitre X, section 1, p. 326.	Appartenance des communes à différents ensembles, données budgétaires et socio-économiques	Vignette et code : https://gbideau.github.io/CN_regression/ Données : https://gbideau.github.io/CN_data/
La question de l'homogénéité des communes nouvelles.	Texte inédit.	Chapitre X, section 2, p. 351.	Appartenance des communes à différents ensembles, données budgétaires et socio-économiques	Vignette et code : https://gbideau.github.io/CN_etude_voisines/ Données : https://gbideau.github.io/CN_data/

3. Liste des entretiens menés

Les noms des personnes avec lesquelles se sont déroulés les entretiens sont présentés ici par ordre alphabétique. Ces échanges m'ont permis de construire et de faire évoluer ma réflexion ; je remercie vivement chacun et chacune pour le temps qui a pu m'être accordé.

Nom	Fonction	Date de l'entretien
Jean-Luc Boch	Maire de Macôt-la-Plagne	août 2016
Daniel Boulent	Maire de Saint-Mars-d'Égrenne	septembre 2016
Gérard Collin	Adjoint au maire de Peisey-Nancroix	août 2016
Christian Coupel	Maire de Saint-Roch-sur-Égrenne	novembre 2016
Jean-Claude Doch	Adjoint au maire de Montgirod	février 2017
Christian Duc	Maire de Granier	février 2017
Anthony Favre	Maire de Bellentre	août 2016
Didier Favre	Maire de Landry	janvier 2016
Pierre Gonthier	Maire de Valezan	février 2017
Félix Guesnon	Conseiller municipal de L'Épinay-le-Comte	juillet 2016
Laurent Hureau	Maire de Montgirod	février 2017
Patrick Lavault	Directeur, Direction des Collectivités Territoriales et de la Démocratie Locale, préfecture de Savoie	février 2017
Cathy Lohues	Secrétaire Limalonges	août 2023
Corine Maironi-Gonthier	Maire d'Aime	janvier 2017
Thierry Marchand-Maillet	Maire de Landry	août 2016
Dominique Morel	Maire de Passais-Villages	août 2022
André Neveu	Maire de L'Épinay-le-Comte	septembre 2016
Emmanuel Petit	Directeur de l'ASADAC	mars 2017
Alice Pfeiffer	Fondatrice et gérante du Facteur urbain	septembre 2022
Daniel Renaud	Maire de La Côte-d'Aime	août 2016
Martine Terpend	Cheffe de bureau, bureau de l'intercommunalité et des élections, préfecture de Savoie	septembre 2022

4. Liste des sigles

AMF	Association des Maires de France et des Présidents d'Intercommunalités
ASADAC	Agence Savoyarde d'Aménagement, de Développement et d'Aide aux Collectivités
BPE	Banque Permanente des Équipements
CAH	Classification Ascendante Hiérarchique
CIF	Coefficient d'Intégration Fiscale
CIST	Collège International des Sciences Territoriales
COG	Code Officiel Géographique (établi par l'INSEE)
CSP	Catégorie Socio-Professionelle
DAC (base)	Base des Données Agrégées des Communes
DGCL	Délégation Générale aux Collectivités Locales
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DNP	Dotation Nationale de Péréquation
DSR	Dotation de Solidarité Rurale
DSU	Dotation de Solidarité Urbaine
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPCI à FP	Établissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre
FAIR	*Findable, Accessible, Interoperable, Reusable* (soit, en français, Facile à trouver, Accessible, Interopérable, Réutilisable)
FCTVA	Fond de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée
GVIF	*Generalized Variance Inflation Factor* (Facteur Généralisé d'Inflation de la Variance en français)
IGN	Institut Géographique National
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LISA	*Local Indicators of Spatial Association* (soit, en français, Indicateurs Locaux d'Association Spatiale)
MAPTAM	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (2014)
NOTRe	Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (2015)

OR	*Odd-Ratio* (rapport des cotes)
RCT	Loi de Réforme des Collectivités Territoriales (2010)
RERU	Revue d'Économie Régionale et Urbaine
RFAP	Revue Française d'Administration Publique
STI2D	Sciences et Technologies de l'Industrie et du Développement Durable
UU	Unité Urbaine
ZAU	Zonage en Aires Urbaines
ZAAV	Zonage en Aires d'Attraction des Villes
ZEP	Zone d'Éducation Prioritaire

5. Les catégories du Zonage en Aires Urbaines (ZAU)

Source : INSEE, « Le zonage en aires urbaines », *Insee Méthodes*, 2005, n°109, p. 11-40.

Code	Intitulé	Définitions
Espace des grandes aires urbaines		
111	Grands pôles (plus de 10 000 emplois)	Unités urbaines comptant au moins 10 000 emplois.
112	Couronnes des grands pôles	Ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent hors de leur commune de résidence, dans un grand pôle ou dans des communes de sa couronne.
120	Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	Communes situées hors des grandes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un espace d'un seul tenant.
Espaces des autres aires		
211	Moyens pôles (5 000 à 10 000 emplois)	Unités urbaines comptant de 5 000 à moins 10 000 emplois.
212	Couronnes des moyens pôles	Ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent hors de leur commune de résidence, dans un pôle moyen ou dans des communes de sa couronne.
221	Petits pôles (moins de 5 000 emplois)	Unités urbaines comptant de 1 500 à moins 5 000 emplois.
222	Couronnes des petits pôles	Ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent hors de leur commune de résidence, dans un petit pôle ou dans des communes de sa couronne.
Autres communes multipolarisées		
300	Autres communes multipolarisées	Communes situées hors de l'espace des grandes aires urbaines (111+112+120) et hors des petites (221+222) ou moyennes aires (211+212), dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.
Communes isolées, hors influence des pôles		
400	Communes isolées hors influence des pôles	Ensemble des communes situées hors de l'espace des grandes aires urbaines et hors de l'espace des autres aires.

6. Les catégories du Zonage en Aires d'Attraction des Villes (ZAAV)

Source : INSEE, «Méthode de constitution des aires d'attraction des villes 2020», https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4803954/aires-attraction-des-villes-methode-20-10-20.pdf.

Code	Intitulé	Description
11	Commune-centre	« La commune centre est la plus peuplée du pôle selon le recensement de la population 2017. »
12	Autre commune du pôle principal	« Les pôles sont définis principalement à partir de critères de densité et de population totale, suivant une méthodologie cohérente avec celle de la grille communale de densité. » Quatre niveaux de pôles sont définis en fonction du nombre d'emploi, de la population et de la densité.
13	Commune d'un pôle secondaire	Pôle intégré dans la couronne d'un pôle principal.
20	Commune de la couronne	« Les communes qui envoient plus de 15 % de leurs actifs travailler dans le pôle sont considérées comme faisant partie de l'aire d'attraction du pôle »
30	Commune hors attraction des villes	Commune n'appartenant ni à un pôle ni à une couronne.

Bibliographie

Acar, B., Reix, P., Giudici, V., 2022, *Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines*, Inspection Générale de l'Administration.

Achin, C., 2012, « Au-delà de la parité », *Mouvements*, vol. 69, n° 1, p. 49-54.

Achin, C., Bargel, L., Dulong, D. (Éd.), 2007, *Sexes, genre et politique*, Paris, France, Économica.

Afsa, C., 2016, « Le modèle Logit : Théorie et application - Documents de travail - M2016/01 », , en ligne : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2022139.

Albert, J.-L., 2015, « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 156, n° 4, p. 981-988.

« Annales patriotiques et littéraires de la France, et affaires politiques de l'Europe », 1793, « Annales patriotiques et littéraires », , en ligne : https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4887661v.

Anselin, L., 1995, « Local Indicators of Spatial Association—LISA », *Geographical Analysis*, vol. 27, n° 2, p. 93-115.

Arambourou, C., Négrier, E., Paoletti, M., Simoulin, V., 2021, *Politiques de la fusion : organisations, services, territoires*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions.

Aubelle, V., 2016, *Les communes nouvelles* (P. Gibert & J. Pélissard, Éd.), Paris, Berger-Levrault.

Aubelle, V., 2017, *Panorama des communes nouvelles*, Paris, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités.

Aubelle, V., 2022, *Panorama des communes nouvelles Tome 2*, Paris, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité.

Balladur, É., 2009, *Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales*, Comité pour la réforme des collectviités locales.

Barbier, J.-C., 2010, « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, p. 25-49.

Bazoche, M., 2013, *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine l'état des lieux, printemps 2013*, Paris, L'Harmattan.

Bellefon, M.-P. de, Loonis, V., Le Gleut, R., 2018, « Codifier la structure de voisinage », in *Manuel d'analyse spatiale. Théorie et mise en œuvre pratique avec R. Insee Méthodes n°131*,p. 33-50.

Bellefon, M.-P. de, Salima, B.-A., 2018, « Indices d'autocorrélation spatiale », in *Manuel d'analyse spatiale. Théorie et mise en œuvre pratique avec R. Insee Méthodes n°131*,p. 53-72.

Bezes, P., Le Lidec, P., 2016, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue Francaise de Science Politique*, vol. 66, n° 2016/3-4, p. 507-541.

Bideau, G., 2017, *Les communes nouvelles (2010-2017) : quelle « révolution du territoire » ?*, Mémoire de Master 2, sous la direction de Renaud Le Goix, Université Paris 7 Diderot.

Bideau, G., 2019, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse », *Annales de Géographie*, vol. 728, n° 4/2019, p. 57-85.

Bideau, G., 2020, « Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? », *Géoconfluences*, en ligne : http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-communes-nouvelles.

Bideau, G., 2021, « Programmes scolaires et organisation territoriale. Que sauront les « bacheliers 2021 » de la décentralisation ? », *Les Cafés Géographiques*, en ligne : https://cafe-geo.net/programmes-scolaires-et-organisation-territoriale-que-sauront-les-bacheliers-2021-de-la-decentralisation/.

Bideau, G., 2022, *Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ? Éléments de contexte sur les communes nouvelles à destination de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA)*, Paris, IGA.

Bideau, G., 2023, « Enseignement de l'organisation territoriale française : Collectivités françaises, décentralisation et reconfigurations territoriales contemporaines dans les programmes scolaires français du secondaire », communication au colloque Aubervillers, France, CIST (Collège International des Sciences Territoriales).

Bideau, G., 2024a, « Les communes nouvelles : une politique publique en débat. Lecture critique du rapport de l'IGA et du Panorama des communes nouvelles », *Revue française d'administration publique*, p. 237-258.

Bideau, G., 2024b, « Les communes nouvelles et leurs budgets. Au-delà de la recherche des économies d'échelle », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° n°1, p. 5-35.

Bideau, G., 2024c, « Les communes nouvelles, un frein à la parité en politique ? », *The Conversation*, en ligne : http://theconversation.com/les-communes-nouvelles-un-frein-a-la-parite-en-politique-231092.

Bideau, G., Giraut, F., 2022, « Faire territoire : logiques de la dénomination des communes nouvelles françaises », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, en ligne : http://journals.openedition.org/espacepolitique/9898.

Bideau, G., Verdier, N., à paraître, « Une trame communale immuable ? La nécessaire géohistoire des communes françaises (1800-2024) », *Cybergeo: European Journal of Geography.*

Bideau, G., Ysebaert, R., 2022a, « Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ? », *L'Espace géographique*, vol. 50, n° 2021-1/2, p. 45-66.

Bideau, G., Ysebaert, R., 2022b, « Data paper : Les communes nouvelles françaises (2012-2022) : une méthode pour l'analyse de données à l'échelon municipal selon des limites évolutives », *Cybergeo: European Journal of Geography*, en ligne : http://journals.openedition.org/cybergeo/39387.

Bleton-Ruget, A., Commerçon, N., Gonod, P. (Éd.), 2006, *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de recherche du Val de Saône-Maconnais.

Blomley, N. K., 1994, *Law, space, and the geographies of power*, New York, Etats-Unis d'Amérique, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Boino, P., Desjardins, X., 2009, *Intercommunalité: politique et territoire* (France. Plan Urbanisme construction architecture, Éd.), Paris, France, La Documentation française.

Bönisch, P., Haug, P., Illy, A., Schreier, L., 2011, *Municipality Size and Efficiency of Local Public Services: Does Size Matter?*, IWH Discussion Papers.

Bonnemaison, J., Cambrézy, L., Quinty-Bourgeois, L. (Éd.), 1999, *Le territoire, lien ou frontière ? Tome 1, Les territoires de l'identité*, Paris, Harmattan.

Bonnet-Pineau, E., Vandermotten, C., 2016, « Les découpages territoriaux en Europe », *EchoGéo*, en ligne : http://echogeo.revues.org/14524.

Boulet-Sautel, M., 2002, « Villes et communautés sous l'Ancien Régime », in *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, France, Presses universitaires de France, p. 1-43.

Boulineau, E., Didelon-Loiseau, C., 2020, « Découper l'espace politique : acteurs, pratiques et enjeux », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, en ligne : https://journals.openedition.org/espacepolitique/7736.

Bourdon, J., 1914, « L'administration communale sous le Consulat », *Revue des Études Napoléoniennes*, vol. 1914-1, n° 5, p. 289-304.

Braudel, F., 1947, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Thèse de doctorat, Paris, Université de Paris.

Braudel, F., 2017, *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II 1. La part du milieu*, Paris, Armand Colin.

Brenner, N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

Brennetot, A., Ruffray, S. de, 2014, « Découper la France en régions », *Cybergeo: European Journal of Geography*, en ligne : http://journals.openedition.org/cybergeo/26376.

Buchanan, J. M., 1965, « An Economic Theory of Clubs », *Economica*, vol. 32, n° 125, p. 1-14.

de Bujadoux, J.-F., 2020, *Les réformes territoriales*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bussi, M., 2006, « L'identité territoriale est-elle indispensable à la démocratie ? », *L'Espace géographique*, vol. 35, n° 4, p. 334-339.

Bussi, M., Badariotti, D., 2004, *Pour une nouvelle géographie du politique: territoire, démocratie, élections*, Paris, France, Anthropos.

Charmes, É., 2011, *La ville émiettée essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France.

Chatelain, P., Browaeys, X., 1992, *La France des 36000 communes: méthode et documents pour une étude locale du territoire*, Paris, France, Pays multiples.

Chauchefoin, P., 2020, *Nouvelles régions et métropoles: la grande transformation ?*, Rennes, France, Presses Universitaires de Rennes.

Chianéa, G., Chagny, R., Dereymez, J.-W. (Éd.), 1995, *Le département, hier, aujourd'hui, demain: de la province à la région, de la centralisation à la décentralisation*, Grenoble, France, Presses universitaires de Grenoble.

Comité européen sur la démocratie locale et régionale, Marcou, G., 2007, *Les responsabilités des collectivités locales en Europe*, Conseil de l'Europe.

Comité européen sur la démocratie locale et régionale, Nogueira López, A., 2007, *Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales*, Conseil de l'Europe.

Conseil des Communes et Régions d'Europe, 2016, *Gouvernements locaux et régionaux en Europe. Structures et compétences*, CCRE.

Dafflon, B., 1998, « Suisse : Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique », *Annuaire des Collectivités Locales*, vol. 18, n° 1, p. 125-166.

Dafflon, B., 2000, « Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence », *Annuaire des Collectivités Locales*, vol. 20, n° 1, p. 135-153.

Dafflon, B., 2003, « Analyse socio-économique de trente-deux fusions de communes dans le canton de Fribourg Working Paper 265 », , en ligne : https://www.researchgate.net/publication/237776566_Analyse_socio-economique_de_trente-deux_fusions_de_communes_dans_le_canton_de_Fribourg.

Dagorn, R.-E., 2013, « Découpage », in *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 252.

Delamarre, A., 1989, « La carte des 36 000 communes », *Mappemonde*, vol. n°4, n° 1989/4, p. 12-16.

Desage, F., 2005, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Université du Droit et de la Santé - Lille II.

Desage, F., Guéranger, D., 2013, « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie - Métropolitiques », , en ligne : https://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-les-maires-et.html.

Desjardins, X., 2006, *Intercommunalité et décentralisation: les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs : rapport final juin 2006* (P. Boino, France. Plan Urbanisme construction architecture, & Institut d'urbanisme, Éd.), La Défense, France, Plan urbanisme construction architecture.

Desrosières, A., 2010, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.

Didelon-Loiseau, C., Grasland, C., Pécout, H., 2021, « L'Union européenne à la carte », in *Un panel français : L'Étude longitudinale par Internet pour les sciences sociales (Elipss)*, Grandes Enquêtes, Paris, Ined Éditions, p. 281-302.

Doignon, Y., 2016, *Le vieillissement démographique en Méditerranée : convergences territoriales et spatiales*, Aix-Marseille Université.

Dolez, B., Paris, D. (Éd.), 2004, *Métropoles en construction territoires, politiques et processus*, Paris Budapest Torino, l'Harmattan.

Doré, G., 2021, « Les nouvelles régions en France. Un projet réfléchi ? Des fusions probantes ou non ? », *Les Analyses de Population Avenir*, vol. N° 32, n° 2, p. 1-28.

Dumont, G.-F., 1999, « Le dessein identitaire des régions françaises », in J. Bonnemaison, L. Cambrézy, & L. Quinty-Bourgeois (Éd.), *Le territoire, lien ou frontière ? Tome 1, Les territoires de l'identité*, Collection « Géographie et cultures. » Série « Fondements de la géographie culturelle », Paris, Harmattan,

Dumont, G.-F., 2014, « Les communes en France : petit dictionnaire des idées reçues (suite) », *Population & Avenir*, vol. 720, n° 5, p. 3-3.

Dumont, G.-F., 2019, « Les régions en France », *Les Analyses de Population Avenir*, vol. N° 8, n° 4, p. 1-23.

Edelblutte, S., 2000, « Réflexion sur les modifications du maillage communal francais depuis 1790 », *Revue Géographique de l'Est*, en ligne : https://rge.revues.org/4039.

Estèbe, P., 2008, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Paris cedex 14, Presses Universitaires de France.

Fabry, A., 2021, *Une configuration territoriale spécifique : la transcommunalité. Interdépendances et figures du compromis communes-intercommunalité dans Le Grésivaudan*, phdthesis, Université Paris-Dauphine - PSL.

Fabry, A., 2022, « Communes nouvelles : retour sur une dynamique improbable », *Revue française d'administration publique*, vol. 181, n° 1, p. 227-239.

Feuillet, T., Cossart, E., Commenges, H., 2019, *Manuel de géographie quantitative: concepts, outils, méthodes*, Malakoff, France, Armand Colin.

Fitria, A., Charmes, É., 2014, « Redécoupages territoriaux : la métropole lyonnaise face à ses périphéries », *La revue foncière*, p. 15-19.

Florentin, D., 2016, « Grandir en une nuit : le discret redécoupage des municipalités allemandes », *EchoGéo*, en ligne : https://journals.openedition.org/echogeo/14533.

Forest, P., 2009, *Géographie du droit: épistémologie, développement et perspectives*, Québec, Canada, Presses universitaires de Laval.

Forest, P., 2015, « Vers une géographie du droit ? Pistes de réflexion », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, en ligne : https://journals-openedition-org.ezproxy.u-paris.fr/developpementdurable/10800.

Fougère, L., Machelon, J.-P., Monnier, F., 2002, *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, France, Presses universitaires de France.

Fouquet, A., 2013, « L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n° 4, p. 835-847.

Fox, J., Monette, G., 1992, « Generalized Collinearity Diagnostics », *Journal of the American Statistical Association*, vol. 87, n° 417, p. 178-183.

Frinault, T., 2017, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 277-294.

Galès, P. L., Lorrain, D., 2003, « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique*, vol. no107, n° 3, p. 305-317.

Gbenyo, K., Dubé, J., 2018, « Le Maup et l'insoluble question de frontière optimale », *Revue dEconomie Regionale Urbaine*, n° 3, p. 619-650.

Giraud, M., 1984, *Raconte-moi, Marianne: les 36 000 jours des 36 000 communes*, Paris, France, J. C. Lattès.

Giraut, F., 2016, « Nouveaux noms de régions françaises et marketing territorial, ou quand le grand, le haut et le nouveau ratent ce que l'Occitan réussit », *Néotoponymie/Neotoponymy*, en ligne : https://neotopo.hypotheses.org/625.

Giraut, F., 2020, « Pour une théorie de la nomination des communes nouvelles françaises : des localités aux territoires », *Néotoponymie/Neotoponymy*, en ligne : https://neotopo.hypotheses.org/2526.

Giraut, F., Guyot, S., Houssay-Holzschuch, M., 2008, « Enjeux de mots: les changements toponymiques sud-africains », *Espace Geographique*, vol. 2008, n° 2, p. 131.

Giraut, F., Guyot, S., Houssay-Holzschuch, M., 2010, « Néotoponymie contestée à Potchefstroom / Tlokwe (Province du Nord-Ouest, Afrique du Sud) », *EchoGéo*, en ligne : http://journals.openedition.org/echogeo/12042.

Giraut, F., Houssay-Holzschuch, M., 2016, « Place Naming as Dispositif: Toward a Theoretical Framework », *Geopolitics*, vol. 21, n° 1, p. 1-21.

Giraut, F., Houssay-Holzschuch, M. (Éd.), 2021, *Nommer le Monde : la dénomination des lieux*, Londres.

Glock, C. H., Broens, M. G., 2013, « Size and structure in the purchasing function: Evidence from German municipalities », *Journal of Public Procurement*, vol. 13, n° 1, p. 1-38.

Grasland, C., 2004, « Les inégalités régionales dans une Europe élargie », in L'Harmattan, p. 181.

Grasland, C., Didelon-Loiseau, C., Brennetot, A., Pecout, H., Pistre, P., de Ruffray, S., et al., 2019, « Premiers résultats de l'enquête GlocalMap », *Les dossiers du CIST*, n° 7, p. 8.

Grison, J.-B., 2009, *La très petite commune en France : héritage sans avenir ou modèle original ?*, Phdthesis, Université Blaise Pascal - Clermont-Ferrand II.

Grison, J.-B., 2016, « Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? », *EchoGéo*, en ligne : http://echogeo.revues.org/14522.

Guérin-Pace, F., Guermond, Y., 2006, « Identité et rapport au territoire », *L'Espace géographique*, vol. 35, n° 4, p. 289-290.

Guillemot, J., 2012, *Participation et développement territorial à l'Isle-aux-Grues et l'Isle-aux-Coudres (Québec)*, Université du Québec à Rimouski.

Guy Di Méo, Société de géographie, 2017, « Guy Di Méo : « Sur le plan théorique, je suis partisan d'un travail de bricolage » », *Société de Géographie*, en ligne : https://socgeo.com/2017/01/31/guy-di-meo-sur-le-plan-theorique-je-suis-partisan-dun-travail-de-bricolage/.

Haute, R. B.-W. & F. D. & T., 2021, « De qui le maire de Roubaix est-il l'élu ? », *Métropolitiques*, en ligne : https://metropolitiques.eu/De-qui-le-maire-de-Roubaix-est-il-l-elu.html.

INSEE, 2023, « Historique des populations communales. Recensements de la population 1876-2021 », *insee.fr*, en ligne : https://www.insee.fr/fr/statistiques/3698339.

Jaggi, Y., 2006, « La fusion de communes : un moyen de réconcilier territoires institutionnels et territoires fonctionnels ? », in A. Bleton-Ruget, N. Commerçon, & P. Gonod (Éd.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de recherche du Val de Saône-Maconnais, p. 37-48.

Jouve, B., Lefèvre, C. (Éd.), 2002, *Métropoles ingouvernables les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier Masson.

Juillard, É., 1958, « III. La France du Nord et de l'Est », *Annales. Economies, sociétés, civilisations*, en ligne : https://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1958_num_13_3_3368.

Kada, N., 2017, « Les « communes nouvelles », vous avez dit nouvelles ? », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 267-276.

Kada, N., 2020, « Clause générale de compétence », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, Références, Paris, Presses de Sciences Po, p. 67-71.

Kerrouche, É., 2012, « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, vol. 141, n° 1, p. 37-53.

Kervasdoué, J. de, Fabius, L., Mazodier, M., Doublet, F., 1976, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, vol. 17, n° 3, p. 423-450.

King, D., Le Galès, P., 2011, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 3, p. 453-480.

Koebel, M., 2014, « Le profil social des maires de France », *Pouvoirs*, vol. 148, n° 1, p. 123-138.

Le Galès, P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.

Le Galès, P., 2011, *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, France, Sciences Po, les presses.

Leblong-Masclet, G., Cauret, L., Hulleux, T., Assouline, L., 2017, « « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet ! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 162, n° 2, p. 307-312.

Leforestier, G., Niel, X., 2020, « Les dépenses de fonctionnement des communes nouvelles créées en 2016 et 2017 ont augmenté plus vite que les dépenses des communes non fusionnées. L'écart se réduit cependant en 2019 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 144, p. 1-4.

Lenfant, T., 2018, *La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes*, Thèse de doctorat (droit public), Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Lévy, J., 2013, « Géographie », in *Dictionnaire de la géographie*, Paris, France, Belin, p. 436-438.

Mainguené, A., Sebbane, L., Département des études et des statistiques locales, 2019, « Dix ans après la loi de réforme des collectivités territoriales, 34 970 communes dont 774 communes nouvelles », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, en ligne : https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z92kf.

Mainguené, A., Sebbane, L., Guigon, C., 2017, « 517 communes nouvelles créées en deux ans », , en ligne : http://www.epsilon.insee.fr:80/jspui/handle/1/55333.

Manable, C., Gatel, F., 2016, *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite*, Paris, Sénat.

Marcou, G. (Éd.), 2012, *La réforme des collectivités territoriales*, Strasbourg, L'ÉNA, École Nationale d'Administration.

Marcou, G. (Éd.), 2015, *Les enjeux de la réforme territoriale*, Strasbourg, L'ÉNA, École Nationale d'Administration.

Marneur, V., 2016, *Rapports sociaux de sexe et pouvoir municipal dans les espaces ruraux : le cas des ₀ petites ε communes de Gironde au tournant des réformes paritaires*, phdthesis, Université de Bordeaux.

Martins, R. M., 1995, « Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 13, p. 441-458.

McDonnell, J., 2020, « Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review », *Local Government Studies*, vol. 46, n° 3, p. 331-350.

Meynier, A., 1945, « La commune rurale française », *Annales de géographie*, vol. 54, n° 295, p. 161-179.

Meynier, A., 1958, « I. Vue d'ensemble », *Annales*, vol. 13, n° 3, p. 448-450.

Migaud, D., 2013, « Les cinq défis de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n° 4, p. 849-858.

Morange, J., 2002, « Les municipalités de canton », in *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, France, Presses universitaires de France, p. 135-143.

Morel-Brochet, A., 2023, *La commune nouvelle fait-elle territoire? De la commune nouvelle à la fabrique d'un territoire : Longuenée-en-Anjou (Maine-et-Loire)*, Paris, Autrement.

Motte, C., Vouloir, M.-C., 2008, « Frontières administratives et identités communales. Le cas de la France, XVIII-XXe siècles », *The Historical Review/La Revue Historique*, vol. 5, p. 213-238.

Nacef, Y., 2024, « Trop petites pour vivre, trop vides pour survivre : fusionner les communes abandonnées dans les Alpes-de-Haute-Provence », *Revue de géographie historique*, en ligne : https://journals.openedition.org/geohist/8882.

Navarre, M., 2013, *Des carrières politiques sous contraintes de genre : le cas des élues en Bourgogne*, Thèse de doctorat, Dijon.

Navarre, M., 2015, *Devenir élue : genre et carrière politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Norton, A., 1994, *International handbook of local and regional government: a comparative analysis of advanced democracies*, Aldershot, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats-Unis d'Amérique.

Ohoussa, A. B., 2022, *Gouvernance et participation citoyenne en territoires recomposés : l'exemple de Mauges communauté (Maine-et-Loire)*, Thèse de doctorat, Nantes Université.

Ohoussa, A. B., Margetic, C., 2020, « Les communes nouvelles des Mauges et la réorganisation politique locale (département de Maine-et-Loire) », *L'Espace Politique*, en ligne : http://journals.openedition.org/espacepolitique/7301.

Oiry, A., Richard, Y., 2023, « Rattacher la Loire-Atlantique à la Bretagne lors de la réforme territoriale de 2015 ? Une approche par la géopolitique des médias », *Annales de géographie*, vol. 752, n° 4, p. 5-32.

Oliveau, S., Doignon, Y., 2016, « La diagonale se vide ? Analyse spatiale exploratoire des décroissances démographiques en France métropolitaine depuis 50 ans », *Cybergeo: European Journal of Geography*, en ligne : http://journals.openedition.org/cybergeo/27439.

Openshaw, S., 1983, *The modifiable areal unit problem*, Norwich, GeoBooks.

Ottaviani, F., Poissonnier, H., 2017, « Politiques publiques : le rôle majeur et (souvent) dévastateur des indicateurs », *The Conversation*, en ligne : http://theconversation.com/politiques-publiques-le-role-majeur-et-souvent-devastateur-des-indicateurs-77808.

Ozouf-Marignier, M.-V., 1988, *La formation des départements : la représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Paris, France, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.

Ozouf-Marignier, M.-V., 1998, « Centralisation et lien social : le débat du XIXe siècle en France », in *Per un atlante storico del Mezzogiorno e della Sicilia in età moderna. Omaggio a Bernard Lepetit*, Naples, Liguori, p. 75-91.

Ozouf-Marignier, M.-V., 2022, « Le territoire, toute une histoire ! », *Multitudes*, vol. 86, n° 1, p. 194-199.

Ozouf-Marignier, M.-V., Verdier, N., 2013, « Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation ? », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, en ligne : http://journals.openedition.org.rproxy.sc.univ-paris-diderot.fr/mefrim/1462.

Pasquier, R., 2017, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 239-252.

Paty, S., Ubeda, M., 2019, « Décentralisation et taille optimale des gouvernements locaux: pourquoi, comment coopérer et avec quels effets? », *Working paper GATE 2019-30*, en ligne : https://shs.hal.science/halshs-02368028.

Perpillou, A., 1958, « II. Tailles et formes des communes françaises », *Annales. Economies, sociétés, civilisations*, en ligne : https://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_1958_num_13_3_3367.

Petitet, S., 1998, *Histoire des institutions urbaines*, Paris, France, Presses Universitaires de France.

Pison du Galand, A.-F., 1877, « Suite de la discussion du plan de division du royaume, lors de la séance du 10 novembre 1789 », *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, vol. 9, n° 1, p. 731-741.

Plantevignes, S., Sebbane, L., 2016, « Les communes nouvelles au 1er janvier 2016 », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, en ligne : http://www.epsilon.insee.fr:80/jspui/handle/1/43134.

Poublon, M.-S., 2008, *36 000 communes face au développement durable: construire et évaluer votre politique de développement durable avec « Collectivités 21 »*, La Plaine Saint-Denis, France, AFNOR éditions.

Pumain, D., Saint-Julien, T., 2010, « Chapitre 4. Régions homogènes », in *Analyse spatiale*, Cursus, Paris, Armand Colin, p. 139-177.

Ribardière, A., 2005, *Précarité sociale : quand les mailles s'en mêlent. Étude des découpages territoriaux de l'action sociale départementale et de la politique de la Ville en Ile-de-France*, phdthesis, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.

Rivière, D., 2015, « Métropoles et territoires institutionnels : quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, en ligne : https://journals.openedition.org/espacepolitique/3642.

Rivière, D., 2016, « Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur », *EchoGéo*, en ligne : https://journals.openedition.org/echogeo/14483.

Rose-Redwood, R., Alderman, D., Azaryahu, M., 2010, « Geographies of Toponymic Inscription: New Directions in Critical Place-Name Studies », *Progress in Human Geography - PROG HUM GEOGR*, vol. 34, p. 453-470.

Salais, R., 2011, « Indicateurs et conduite des politiques publiques : où sont les problèmes ? », *Informations sociales*, vol. 167, n° 5, p. 60-70.

Sanders, L., 2009, « Chapitre 5. Du lieu au territoire, de l'événement à l'histoire : modèles et échelles », in *Modélisation de l'environnement : entre natures et sociétés*, Versailles, Éditions Quæ, p. 113-129.

Sautel, G., 2002, « La Révolution française », in *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, France, Presses universitaires de France, p. 45-157.

Sebbane, L., Département des études et des statistiques locales, 2024, « Les structures territoriales au 1er janvier 2024 : changements mineurs dans les cartes communales et intercommunales et poursuite de la baisse du nombre de syndicats intercommunaux / SSM Collectivités locales », *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, en ligne : https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p08tp83z.

Target, G. J.-B., Gaultier de Biauzat, J.-F., Démeunier, J. N., Verdet, L., Thouret, J. G., Mirabeau, H.-G. R., 1877, « Discussion sur la nouvelle division territoriale du royaume, lors de la séance du 3 novembre 1789 », *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, vol. 9, n° 1, p. 654-664.

Tellier, T., 2017, « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 253-266.

Terrier, C., 2017, « Les découpages territoriaux : problèmes épistémologiques et méthodologiques », in V. Rey & T. Saint-Julien (Éd.), *Territoires d'Europe : La différence en partage*, Sociétés, Espaces, Temps, Lyon, ENS Éditions, p. 125-137.

Thouret, J. G., 1877, « Rapport de M. Thouret sur les bases de la représentation proportionnelle, lors de la séance du 29 septembre 1789 », *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, vol. 9, n° 1, p. 202-206.

Tiebout, C. M., 1956, « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, p. 416-424.

Tulard, J., 2002, « Le Consulat et l'Empire », in *Les communes et le pouvoir : histoire politique des communes françaises de 1789 à nos jours*, Paris, France, Presses universitaires de France, p. 159-169.

Tulard, J., 2014, « Chapitre XXV. L'anarchie municipale », in *Napoléon et 40 millions de sujets*, Bibliothèque napoléonienne, Paris, Tallandier, p. 225-230.

Vandelli, L., 2017, « La difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et coopérations », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 162, n° 2, p. 327-338.

Vandermotten, C., 2016, « Adéquations et inadéquations du découpage territorial aux contextes politiques et économiques », *EchoGéo*, en ligne : https://journals.openedition.org/echogeo/14490.

Verpeaux, M., Pecheul, A., 2016, *Les communes nouvelles*, Paris, LexisNexis.

Ville, F., 2023, *La géographie bouleversée des territoires français. Progrès ou recul de la démocratie ?*, Paris, Association Population & Avenir - Salientes Éditions.

Virieu, F. H., Démeunier, J. N., Garat Aîné, D., Ramel de Nogaret, D. V., Rewbell, J. F., Gaultier de Biauzat, J.-F., et al., 1878, « Discussion sur la division des départements en districts ou communes, lors de la séance du 12 novembre 1789 », *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, vol. 10, n° 1, p. 4-7.

Wollmann, H., 2009, « Des systèmes communaux européens en mutation : étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède (I) et (II) », *Pouvoirs Locaux*, vol. 81, p. 57-71.

Wollmann, H., 2017, « Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 162, n° 2, p. 313-326.

Wong, D., Amrhein, C., 1996, « Research on the MAUP: old wine in a new bottle or real breakthrough? », *Geographical Systems*, vol. 3, n° 2-3, p. 73-76.

Ysebaert, R., 2022, « A long-term policy need: Measuring territorial inequalities in Europe (1954-2014) », , en ligne : https://cran.r-project.org/web/packages/MTA/vignettes/MTA.html.

Zadora-Rio, E. (Éd.), 2008, *Des paroisses de Touraine aux communes d'Indre-et-Loire : la formation des territoires*, Tours, France, FERACF.

Les index des figures, tableaux et encadrés compilent :

- la numérotation des documents inédits (« Figure n°XX », « Tableau n°XX », « Encadré n°XX »), continue sur l'ensemble de la thèse ;
- les numérotations des documents intégrés dans les chapitres constitués d'articles (numérotations différentes).

Table des figures

Chapitre I

Figure n°1 Évolution du nombre d'entités municipales dans différents pays européens.....22
Figure n°2 L'évolution du nombre de communes françaises sur le temps long.....29
Figure n°3 Les premières lignes du tableau « communes_nouvelles_2015.xls ».....36

Chapitre II

Graphique 1. Nombre de communes fusionnantes en fonction de l'année d'effectivité.....49
Graphique 2. CIF des communes, fusionnantes ou non, par département.....55
Carte 1. Pourcentage de communes fusionnantes par département.....56
Carte 2. Pourcentage de cadres dans la population active par département.....57
Commune nouvelle et commune déléguée.....71
Le statut de commune-communauté.....72

Chapitre III

Figure 1 : Schéma général de la construction de la base de données.....83
Graphique 1 : Nombre de communes fusionnantes en fonction de l'année de fusion.....91
Figure 2 : Communes nouvelles (2012-2022) par phases.....91
Graphique 2 : Répartition des communes fusionnantes ou non en fonction des catégories d'aire urbaine.....92
Figure 3 : Communes fusionnantes et communes peu peuplées : des phénomènes distincts (2012-2022).....93
Figure 4 : Part des 75 ans et plus dans la population des communes, distribuées par phases pour les communes fusionnantes.....94
Figure 5 : Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) par habitant des communes, distribuées par phases pour les communes fusionnantes.....95

Chapitre IV

Fig. 1 Carte de la communauté de communes des Versants d'Aime (Savoie).....118
Fig. 2 Carte de l'ancienne communauté de communes du Bocage de Passais (Orne).....119
Fig. 3 Les créations de communes nouvelles entre 2012 et 2019.....133
Figure n°4 Les communes fusionnantes au prisme de la population communale.....140
Figure n°5 Les communes fusionnantes au prisme de la superficie.....141
Figure n°6 Carte des communes fusionnantes et de la moyenne départementale de la superficie communale.....142

Figure n°7 Cartographie de l'indice de Moran et localisation des communes nouvelles…144
Chapitre V
Fig. 1/ Nombre de communes fusionnantes en fonction de la date d'effectivité de la fusion 151
Fig. 2/ Typologie des communes fusionnantes en fonction de caractéristiques socio-économiques (2012-2020)..... 155
Fig. 3/ Les caractéristiques socio-économiques des groupes de la typologie : différence avec la moyenne des communes fusionnantes..... 156
Fig. 4/ Catégorisation des pôles d'un réseau..... 162
Fig. 5/ Les communes nouvelles du Maine-et-Loire vis-à-vis de leur environnement..... 164
Fig. 6/ Les communes nouvelles du Rhône aux Savoies vis-à-vis de leur environnement 164
Chapitre VI
Figure 1 : Structure générale de la réflexion et de l'article..... 172
Figure 2 : Différentes possibilités dans le processus d'élaboration du nom..... 178
Figure 3 : Élaboration d'une typologie des néotoponymes des communes nouvelles à partir de régularités..... 181
Carte 1 : Typologie de la néotoponymie des communes nouvelles françaises 2012-2021 184
Figure 4 : L'évolution de la néotoponymie en fonction de la catégorie..... 186
Figure 5 : Trouver un dénominateur commun : la commune nouvelle d'Aurseulles..... 187
Chapitre VII
Figure 1 – Structure de la base de données réalisée pour l'étude des budgets..... 212
Figure 2 – Dispersion de différentes variables budgétaires (2011)..... 215
Figure 3 – Prédiction de la probabilité de fusion à l'aide d'un modèle de régression logistique bâti sur les données 2011..... 217
Figure 4 – Valeur de la DGF par hab. en 2022 en fonction des strates démographiques…218
Figure 5 – Poids de la DGF en 2022 par rapport au total des dépenses en fonction de la date de première fusion..... 219
Figure 6 – Évolution du montant de la part péréquation de la Dotation de Solidarité Rurale entre 2011 et 2022..... 220
Figure 7 – Évolution de la DGF (2011 et 2022) en fonction de la strate démographique. 221
Figure 8 – Évolution des charges de personnel entre 2011 et 2022 en fonction de la strate démographique..... 225
Figure 9 – Évolution des achats et charges externes entre 2011 et 2022 en fonction de la strate démographique..... 225
Figure 10 – Valeur de la DGF par hab. en 2011 en fonction des strates démographiques. 230
Chapitre VIII
Figure 1 : Les communes fusionnantes au prisme de la population communale..... 245
Figure 2 : Les communes fusionnantes au prisme de la catégorie de ZAU..... 245
Figure 3 : Carte de la typologie exploratoire..... 250
Figure 4 : Les valeurs des votes des différents groupes..... 251
Figure 5 : Les valeurs standardisées des groupes de la typologie..... 251
Figure 6 : Différence entre les communes fusionnantes et la moyenne française..... 252
Figure 7 : Régression logistique à partir d'une typologie des résultats du premier tour de l'élection présidentielle de 2012 en Normandie..... 257

Figure n°8 Le genre des maires en fonction de la population communale.....269
Figure n°9 Le genre des maires en fonction de la population communale et du statut de commune nouvelle.....269
Chapitre IX
Figure n°1 : Capture d'écran d'un outil rendant accessible des informations sur les communes au cours du temps.....292
Figure n°2 : L'évolution du nombre de communes sur le territoire de la France contemporaine, à périmètre constant.....295
Carte n°1 : 1800-1836 : une baisse de plus de 6% du nombre des communes.....296
Carte n°2 : Communes annexées durant la période Marcellin (1970-1977).....297
Carte n°3 : Communes nouvelles fusionnées dans le cadre des politiques de communes nouvelles 2000-2024.....298
Cartes n°4 et 5 : Des phénomènes de rebond suite à deux périodes de nombreuses fusions 299
Carte n°6 : Ensemble des disparitions de communes sur le période 1800-2024.....300
Carte n°7 : Le cas de l'Aveyron.....303
Figure n°3 : Cinq profils départementaux par rapport aux évolutions du nombre de communes (source : base Cassini).....304
Carte n°8 : Typologie exploratoire des départements en fonction du taux d'évolution du nombre de communes.....305
Carte n°9 : Cinq départements représentatifs des types issus de la CAH.....306
Figure n°10 Évolution de la population des communes 1876-2021.....315
Figure n°11 Évolution de la population des communes 1876-2021 (base 100 en 1876)…316
Figure n°12 Évolution de la population des communes 1876-2021 (base 100 en 2021)…316
Figure n°13 Évolution de la population des communes françaises 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 1876).....317
Figure n°14 Évolution de la population des communes françaises 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 2021).....318
Figure n°15 Évolution de la population des communes normandes 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 1876).....321
Figure n°16 Évolution de la population des communes normandes 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 2021).....321
Figure n°17 Évolution de la population des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 1876).....322
Figure n°18 Évolution de la population des communes d'Auvergne-Rhône-Alpes 1876-2021 en fonction du ZAAV (base 100 en 2021).....322
Chapitre X
Figure n°19 Cartographie de la variable d'appartenance départementale dans le modèle 1 336
Figure n°20 Cartographie des résidus du modèle 1.....338
Figure n°21 Cartographie des résidus du modèle 2.....339
Figure n°22 Carte des communes fusionnantes par nombre d'habitants.....343
Figure n°23 Carte des communes nouvelles par nombre d'habitants.....343
Figure n°24 Les communes fusionnantes vis-à-vis du CIF 2012.....347
Figure n°25 Carte du CIF 2012 et des communes fusionnantes.....347

Figure n°26 Cartographie des résidus d'un modèle ne comprenant que le CIF (2012).....350
Figure n°27 Cartographie des résidus d'un modèle comprenant le CIF, le ZAU et la population.....351
Figure n°28 Le voisinage des communes de Maine-et-Loire.....353
Figure n°29 Des communes recherchant moins des partenaires plus peuplées.....359
Figure n°30 Des communes recherchant moins des partenaires avec une plus grande superficie..... 359
Figure n°31 Distance statistique à l'intérieur des communes nouvelles en fonction de leur nombre d'habitants.....361
Figure n°32 Distance statistique à l'intérieur des communes nouvelles en fonction du ZAU majoritaire.....361
Figure n°33 Cartographie de la distance statistique à l'intérieur des communes nouvelles 362
Conclusion
Figure n°34 Création des communes nouvelles et chronologie des incitations fiscales….371
Figure n°35 Six familles de positionnement face aux maillages territoriaux.....373

Table des tableaux

Chapitre I
Tableau n°1 Évolution du nombre d'entités municipales dans différents pays européens…21
Chapitre II
Mise en regard des propositions de V. Aubelle et des recommandations de l'IGA.....61
Chapitre III
Tableau 1 : Les bases de données utilisées.....84
Tableau 2 : Les données à disposition concernant les fusions.....85
Tableau annexe 1 : Les indicateurs d'intérêt sélectionnés.....98
Tableau annexe 2 : Les variables présentes dans la base de données DAC 2011-2022.....102
Chapitre IV
Tab. 1 L'appartenance des communes fusionnantes à différents zonages.....125
Tab. 2 L'appartenance des communes fusionnantes à différents territoires.....125
Tab. 3 L'évolution des création de communes nouvelles (2012-2019).....131
Tab. 4 Répartition des communes fusionnantes en fonction du ZAU.....135
Tab. 5 Les communes fusionnantes en fonction de leur population.....136
Tableau n°2 Résultats de l'indice de Moran.....144
Chapitre V
Tabl. 1/ Taille des communes et fusions.....152
Tabl. 2 / Catégories socio-professionnelles, structure par âge, taux de chômage et part de navetteurs en France et pour les périmètres couverts par les communes fusionnantes.....154
Tabl. 3/ Moyenne et médiane des communes, pour la France entière et pour les communes fusionnantes.....154
Tabl. 4/ Les communes fusionnantes en fonction de leur appartenance aux groupes issus de la classification ascendante hiérarchique (en ligne) et de leur caractérisation selon le zonage en aires urbaines (en colonne).....156
Tabl. 5/ Surface et population des communes fusionnantes en fonction des groupes de la typologie socio-économique.....157
Tabl. 6/ Les types de communes par (anciennes) régions.....157
Tabl. 7/ Des communes nouvelles majoritairement hétérogènes du point de vue de la typologie socio-économique.....159
Tabl. 8/ Typologie socio-économique et distance euclidienne à l'intérieur des périmètres des communes nouvelles.....160
Tabl. 9/ Les destinations des premiers flux de navetteurs par type de communes.....161
Tabl. 10/ Le statut des communes fusionnantes au vu des navettes.....162
Tabl. 11/ Les communes polarisant les navettes quotidiennes à l'échelle de chaque commune nouvelle.....163
Chapitre VI
Tableau 1 : Typologie des toponymes des communes nouvelles françaises, 2012-2021…182
Tableau 2 : Nombre de communes fusionnantes en fonction de la néotoponymie.....185
Tableau 3 : Les caractéristiques de la commune chef-lieu.....187

Tableau 4 : Les communes fusionnantes en fonction de leur ZAU et de leur néotoponymie 188
Tableau 5 : L'évolution de la longueur des noms des communes..... 190
Tableau 6 : Les innovations dans les noms des communes nouvelles..... 190
Tableau 7 : Étude de quelques motifs avant et après fusion..... 194
Chapitre VII
Tableau 1 – Régression logistique bâtie sur les données 2011 en lien avec l'appartenance ou non à une CN..... 217
Tableau 2 – L'évolution de différentes variables budgétaires (2011-2022)..... 222
Tableau 3 – Chronologie des principales incitations fiscales envers les communes nouvelles..... 228
Tableau 4 – Les CF par rapport aux autres communes françaises concernant quelques variables budgétaires en 2011..... 231
Chapitre VIII
Tableau 1 Les données électorales utilisées en fonction des situations des communes..... 249
Tableau 2 Les communes fusionnantes au sein des différents groupes de la typologie..... 252
Tableau 3 Mise en œuvre d'une régression logistique binomiale à partir des résultats du premier tour de l'élection présidentielle de 2017..... 254
Tableau 4 L'appariement des communes en fonction de leur groupe..... 259
Tableau 5 Les communes homogènes ont-elles une couleur politique particulière ?..... 259
Tableau 6 Mise en œuvre d'une régression logistique binomiale à partir des résultats du premier tour de l'élection présidentielle de 2022..... 260
Tableau 7 Annexe : Les significations des codes du Zonage en Aire Urbaine (ZAU)..... 263
Le genre des maires des communes françaises en 2014..... 265
Le genre des maires des communes devenant chefs-lieu en 2014..... 266
Le genre des maires des communes en 2022..... 267
Le genre des maires des communes en 2019..... 267
Le genre des maires des communes en 2024..... 268
Chapitre IX
Tableau n°1 : La typologie au prisme de quelques autres données..... 305
Chapitre X
Tableau n°3 Résultats du modèle avec trois variables : Population, ZAU, Départements. 330
Tableau n°4 Résultats d'un modèle avec trois variables : Population, superficie, ZAU..... 331
Tableau n°5 Variables du modèle élaboré par régression pas à pas ascendante..... 332
Tableau n°6 Variables sélectionnées pour les modèles à comparer..... 333
Tableau n°7 Modèle de régression logistique avec comme variable d'intérêt le fait de participer à la création d'une commune nouvelle entre 2011 et 2024..... 335
Tableau n°8 Modèle 2 appliqué au seul département du Maine-et-Loire..... 341
Tableau n°9 Moyennes départementales du nombre d'habitants des communes fusionnantes 344
Tableau n°10 Moyennes départementales du nombre d'habitants des communes nouvelles 345
Tableau n°11 Les valeurs manquantes pour le CIF en 2012 et 2015..... 346

Tableau n°12 La répartition des communes fusionnantes ou non au prisme du CIF 2012 (en quintiles)....346
Tableau n°13 Modèle comprenant uniquement le CIF....348
Tableau n°14 Modèle comprenant le CIF et l'appartenance départementale....348
Tableau n°15 Modèle comprenant le CIF, le ZAU et la population....349
Tableau n°16 Distance statistique entre communes voisines....355
Tableau n°17 Des valeurs proches entre communes voisines, sans avantage systématique aux communes fusionnantes....357
Tableau n°18 Les 25 premiers départements en nombre de communes nouvelles (minimum 10 par département) classés par distance statistique sur les variables budgétaires....363

Table des encadrés

Chapitre I
Encadré n°1 Les grandes thématiques abordées lors des échanges autour des communes nouvelles....41
Chapitre II
Les communes nouvelles....49
Encadré 1. Les communes nouvelles : un mariage d'amour ?....69
Encadré 2. Les seuils démographiques imposés aux intercommunalités....73
Encadré 3. De nouvelles mesures incitatives pour les communes nouvelles....74
Chapitre IV
Retranscription de la charte de la commune nouvelle de Passais Villages (extraits)....129
Chapitre VIII
Encadré : utiliser les données des bureaux de vote....248
Chapitre IX
Encadré n°2 Les divisions territoriales proposées par Thouret....272
Encadré n°3 Le rôle des municipalités souhaitées par Thouret....273
Encadré n°4 Mirabeau critique le plan de Thouret au nom de l'inégalité des départements 274
Encadré n°5 Des communes qui seraient trop petites ? La position de Mirabeau....275
Encadré n°6 Le plan de Mirabeau : un seul échelon territorial....277
Encadré n°7 Pison du Galand défend de petites entités et propose de surseoir à la prise de décision....278
Encadré n°8 Un plaidoyer pour des municipalités locales....280
Encadré n°9 La « marque municipale » pour l'ensemble du territoire....281
Encadré n°10 Des difficultés pour trouver des personnes compétentes pour l'administration du territoire (début du XIXe siècle)....282
Chapitre X
Encadré n°11 Les méthodes de sélection itérative pour une régression logistique....327

Table des matières

Sommaire....3
Remerciements....5
Prologue....6
Introduction....8
Chapitre I Fusions communales et communes nouvelles : enjeux théoriques et méthodologiques de l'analyse empirique d'une réforme territoriale....20
1. Processus....20
1.1. Des fusions nombreuses, dans des contextes variés....20
1.2. Les communes françaises : une forme d'immobilisme ?....24
2. Acteurs....27
3. Maille....28
3.1. Les spécificités de la maille communale....28
3.2. Quelle pertinence de prendre un territoire administratif comme cadre d'étude ? 32
4. La construction des données de recherche....35
4.1. Entrer dans le sujet par la porte des données....35
4.2. Des principes directeurs : la reproductibilité et l'ouverture....37
4.3. Deux terrains principaux....39
Chapitre II La question communale : des débats sur les statuts et les échelles....46
1. Les communes nouvelles : Une politique publique en débat....46
Les communes nouvelles en France : un état de la question....49
Deux rapports à confronter ?....52
Quelles perspectives pour les communes nouvelles ?....57
Annexe....61
Références bibliographiques....65
2. Vers le renforcement de la « révolution silencieuse » ?....68
1. Un large consensus politique....69
2. Une orientation majeure du texte : un assouplissement du régime de la commune nouvelle. Vers des structures communales révélatrices de la géopolitique locale ?…70
3. Vers une jonction entre communes nouvelles et intercommunalités ?....71
Chapitre III Données et méthodes pour des territoires en recomposition....78
Data paper : Les communes nouvelles françaises (2012-2022) : une méthode pour l'analyse de données à l'échelon municipal selon des limites évolutives....79
Introduction....79
Objectifs généraux : gérer des structures évolutives....82
Présentation des différentes sources utilisées....83
Méthodes d'agrégation des données dans le cas des communes nouvelles....86
Présentation de quelques traitements possibles....90
Conclusion....95
Matériel supplémentaire....95
Bibliographie....96

Annexes....98
Chapitre IV Les caractéristiques territoriales des communes nouvelles....110
Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse 111
1. Une « nouvelle » réponse à la critique chronique de la maille municipale....113
2. Une transformation entre approfondissement de l'intercommunalité et changement d'échelle....117
3. Un phénomène inédit, touchant des communes variées....130
4. Conclusion : quelles perspectives pour cette « révolution silencieuse » ?....136
Bibliographie....138
1. Addendum : Quelques résultats négatifs et compléments....140
1.1. La superficie : un élément non déterminant pour décrire les communes fusionnantes....140
1.2. Utiliser les méthodes d'analyse spatiale pour objectiver l'effet de grappe....142
Chapitre V Les profils socio-économiques des communes nouvelles....146
Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ?....147
Introduction....148
Les fusions d'entités territoriales : leur place dans la réforme de l'État....149
Une grande variété de profils de communes, avant et après fusion....153
Des communes nouvelles cohérentes par rapport aux territoires du quotidien ?....160
Les communes nouvelles dans leur environnement....163
Conclusion....166
Références....167
Chapitre VI Nommer les communes nouvelles....170
Faire territoire : logiques de la dénomination des communes nouvelles françaises....171
Introduction....171
Les apports des approches de toponymie politique pour aborder les communes nouvelles....173
Les conditions de production des nouveaux noms....176
Typologie....180
Des néotoponymes révélateurs de la géopolitique infracommunale....184
Des choix plus fréquemment à la recherche de consensus et de neutralité que de mobilisation identitaire....190
Conclusion : Les spécificités des noms des communes nouvelles françaises....195
Bibliographie....196
Chapitre VII Les communes nouvelles : une rationalisation budgétaire ?....204
-1- Introduction....207
-2- Contexte et revue de littérature....208
-3- Matériel et méthodes : exploiter les données des finances du bloc communal....211
-4- L'apport des variables budgétaires pour caractériser les communes nouvelles....214
4.1. Des communes fusionnantes aux profils variés mais marqués par quelques tendances budgétaires....214

4.2. Les CN en 2022 : quelles évolutions depuis 2011, par rapport aux autres communes ?....216
-5- Conclusion....224
Annexes....227
Base de données, analyse et résultats complémentaires....227
Références bibliographique....232
Chapitre VIII Les communes nouvelles au prisme des questions électorales....236
1. La commune nouvelle a-t-elle une couleur (politique) ? Analyse des fusions communales françaises (2012-2024) au prisme des résultats électoraux....236
Introduction....238
État de l'art et questions de recherche....240
Méthodes....243
Conclusion....262
2. Une sociologie des élus à approfondir : l'exemple du genre des maires....263
Les communes nouvelles, un frein à la parité en politique ?....264
Addendum : Replacer le genre des maires dans la hiérarchie des communes françaises....268
Chapitre IX Recontextualisation dans le temps long de la maille communale....270
1. Replacer les communes nouvelles dans le vieux débat sur la maille municipale....271
1.1. Le débat Thouret/Mirabeau : l'opposition originelle ?....271
1.2. D'une « administration purement élective » à la France des 41 000 communes 278
1.3. Un modèle municipal rapidement remis en cause, mais sans transformation profonde....281
2. Une trame communale immuable ? La nécessaire géohistoire des communes françaises (1800-2024)....284
Introduction....286
Méthodes : exploiter la base de données « Cassini »....290
Une évolution générale marquée par des périodes de « crise » ?....292
Conclusion....308
3. Les communes nouvelles replacées dans les évolutions démographiques depuis la fin du XIX^{e} siècle....314
Conclusion du Chapitre IX....323
Chapitre X Penser les évolutions de la maille communale pour mieux évaluer l'impact des politiques publiques....324
1. Qui sont les communes qui fusionnent ? Estimer le poids de différents facteurs....326
1.1. Choix des variables et méthodes mises en œuvre....326
1.2. Exploration de quelques variables particulières....329
1.3. De nombreuses autres variables potentiellement explicatives....331
1.4. Une question de taille ?....341
1.5. La poursuite fréquente d'une logique intercommunale....345
2. Les communes nouvelles : une recherche de l'entre-soi par homogénéité ou la construction d'ensembles complémentaires et hétérogènes ?....351
2.1. Les méthodes pour caractériser la ressemblance entre les communes dans le cadre des communes nouvelles....352

2.2. Les communes fusionnantes et leurs voisines : le choix fréquent de la ressemblance plutôt que la recherche de la meilleure partenaire....354
2.3. Des communes davantage homogènes dans certains contextes....360
Conclusion du Chapitre X....364
Conclusion....366
1. Mieux appréhender le mouvement des communes nouvelles....366
2. Limites et perspectives du travail sur les communes nouvelles....369
Annexes....376
1. Présentation de la contribution personnelle dans le cas des articles co-signés....376
2. Références des articles, principales données et adresses des dépôts de données....379
3. Liste des entretiens menés....382
4. Liste des sigles....383
5. Les catégories du Zonage en Aires Urbaines (ZAU)....385
6. Les catégories du Zonage en Aires d'Attraction des Villes (ZAAV)....386
Bibliographie....387
Table des figures....400
Table des tableaux....404
Table des encadrés....406

- **Résumé**

Les communes nouvelles françaises (2010-2024) : de l'observation des mutations d'une maille territoriale à l'étude d'une politique publique

> Mots-clés : Commune, commune nouvelle, fusion, maille territoriale, politique publique.

La maille communale est fréquemment critiquée. Dans ce contexte, le statut de commune nouvelle a été créé en 2010 avec comme objectif de favoriser les fusions. Entre le 1er janvier 2012 (création de la première commune nouvelle) et le 1er janvier 2024, on peut dénombrer 2 571 communes ayant conduit à la création de 810 communes nouvelles. Or, les évolutions de la maille communale sont peu analysées dans la littérature scientifique. Cette thèse aborde différentes dimensions de cette transformation.

Il s'agit, d'une part, de caractériser les communes ayant participé à la création de ces communes nouvelles. La création de communes nouvelles n'est pas le fait d'un type unique de communes, qui correspondrait à un archétype attendu de toute petite commune rurale, fusionnant car n'ayant plus les moyens de maintenir ses services publics dans une dynamique de déprise démographique. Le groupe des communes fusionnantes peut avoir quelques tendances propres si on observe les indicateurs synthétiques (regrouper des communes davantage rurales, au poids démographique assez moyen, avec une sous-représentation de certains groupes sociaux et une intensité de coopération intercommunale). En revanche, ces caractéristiques ne sont valables ni pour toutes les communes fusionnantes, ni pour constituer des conditions nécessaires ou suffisantes conduisant à la fusion. Dans plusieurs cas, comme les résultats électoraux, les variations sont même négligeables vis-à-vis d'autres effets, régionaux en particulier. De fait, la répartition des communes nouvelles est très inégale sur le territoire, suivant une forme d'« effet de grappe ». Une partie des caractéristiques qui peuvent être attribuées aux communes nouvelles sont en réalité celles des régions comportant de nombreuses communes nouvelles ; un des enjeux méthodologiques est donc de distinguer cet effet de contexte.

Le statut de commune nouvelle, lancé et soutenu par l'État avec des objectifs affichés d'économies voire de rationalisation de la trame communale, est saisi par des communes aux profils variés, dans le cadre d'un effet d'aubaine (incitations fiscales). Les objectifs initiaux sont très inégalement atteints : on n'observe pas de refonte globale de la carte communale, les communes très peu peuplées sont sous-représentées dans les communes fusionnantes et les économies attendues ne sont pas systématiquement perceptibles. Cela invite, *in fine*, à questionner les objectifs, moyens et conduite de la politique publique accompagnant les communes nouvelles.

Cette thèse par articles s'inscrit résolument dans une démarche de science ouverte en mettant à disposition les données mises en forme, le détail des analyses (code informatique) et les résultats. Elle se propose de participer à une évaluation des politiques publiques, en particulier vis-à-vis des évolutions, peu connues, des collectivités françaises.

- **Abstract**

French « *communes nouvelles* » (2010-2024): from observing changes in a territorial network to studying a public policy

> Keywords: Municipality, new commune, merger, territorial network, public policy

The municipal structure has often been the subject to criticism. Against this backdrop, a new commune ("*commune nouvelle*") status introduced in 2010 aimed at encouraging municipal mergers. Between January 1, 2012 (the creation of the first new commune) and January 1, 2024, a total of 2,571 municipalities took advantage of this policy to merge, leading to the creation of 810 new communes. However, change in the size of communes has rarely been analyzed in the literature. This thesis looks at various aspects of this dynamic.

On the one hand, the aim is to characterize the communes involved in mergers. Municipal merger are not the result of a single type of commune, which would correspond to the expected archetype of any small rural municipality, merging because it can no longer afford to maintain its public services because of demographic shrinkage. Mergers indeed may have a few trends of their own if we look at the synthetic indicators (grouping together communes that are more rural, with a fairly average demographic weight, an under-representation of certain social groups and a high level of inter-municipal cooperation). However, these characteristics are neither valid for all merging communes, nor do they constitute necessary or sufficient conditions explaining a merger. In many cases, such as electoral results, the variations are even negligible compared to other effects, especially regional effects. In fact, the distribution of new communes is very uneven across the country, following spatial patterns such as a “cluster effect”. Some of the characteristics that can be attributed to new communes are in fact those of the variables that are overrepresented at a regional level ; one of the methodological challenges is therefore to distinguish this contextual effect.

The status of new communes is an opportunity, seized by some communes as a windfall effect (s.a. tax incentives), with the stated aim of budget cuts and rationalising the communal territorial mesh. These objectives are achieved very unevenly. As a result, there has been no actual revision of the municipal map, sparsely populated municipalities are under-represented in merging communes and the expected items such as budget cuts are not systematically observable. This calls into question the objectives, means and conduct of the public policis related to new communes.

This article-based thesis pertains to an open science approach, disseminating the formatted data, reproducible analysis (computer R code) and results. Its aim is to contribute to the evaluation of public policies, with regard to French local bodies of governements, and their lesser documented dynamics.