

SEPTEMBRE 2022

# PANORAMA DES COMMUNES NOUVELLES

Vincent Aubelle

Tome 2



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

# ÉDITORIAL



## UNE ENQUÊTE RICHE DE SENS

Nous allons fêter dans les prochains mois les dix ans d'existence des premières communes nouvelles créées sur le territoire métropolitain. À l'occasion de cet anniversaire, il nous est apparu opportun de dresser un bilan de cette première génération pour comprendre son origine et tracer des pistes de réflexion pour l'avenir.

Tel est le sens de la seconde édition de ce Panorama des communes nouvelles.

La commune nouvelle constitue une « révolution silencieuse », issue d'une démarche libre et volontaire des élus locaux. Elle a redessiné la carte communale dans certains départements et fait passer la France sous la barre des 35 000 communes.

À ce jour, parmi les 787 communes nouvelles créées, aucune ne se ressemble. Les résultats dépendent de chaque situation, et de la capacité de travail en commun des élus concernés. Elle peut avoir tout de suite apporté un progrès ou au contraire être contestée.

La commune nouvelle est singulière par son mode de fonctionnement, la présence de communes déléguées et de maires délégués, par sa géographie, sa population, sa superficie, le nombre de communes fondatrices ou encore par les objectifs qui sous-tendent sa création et son développement.

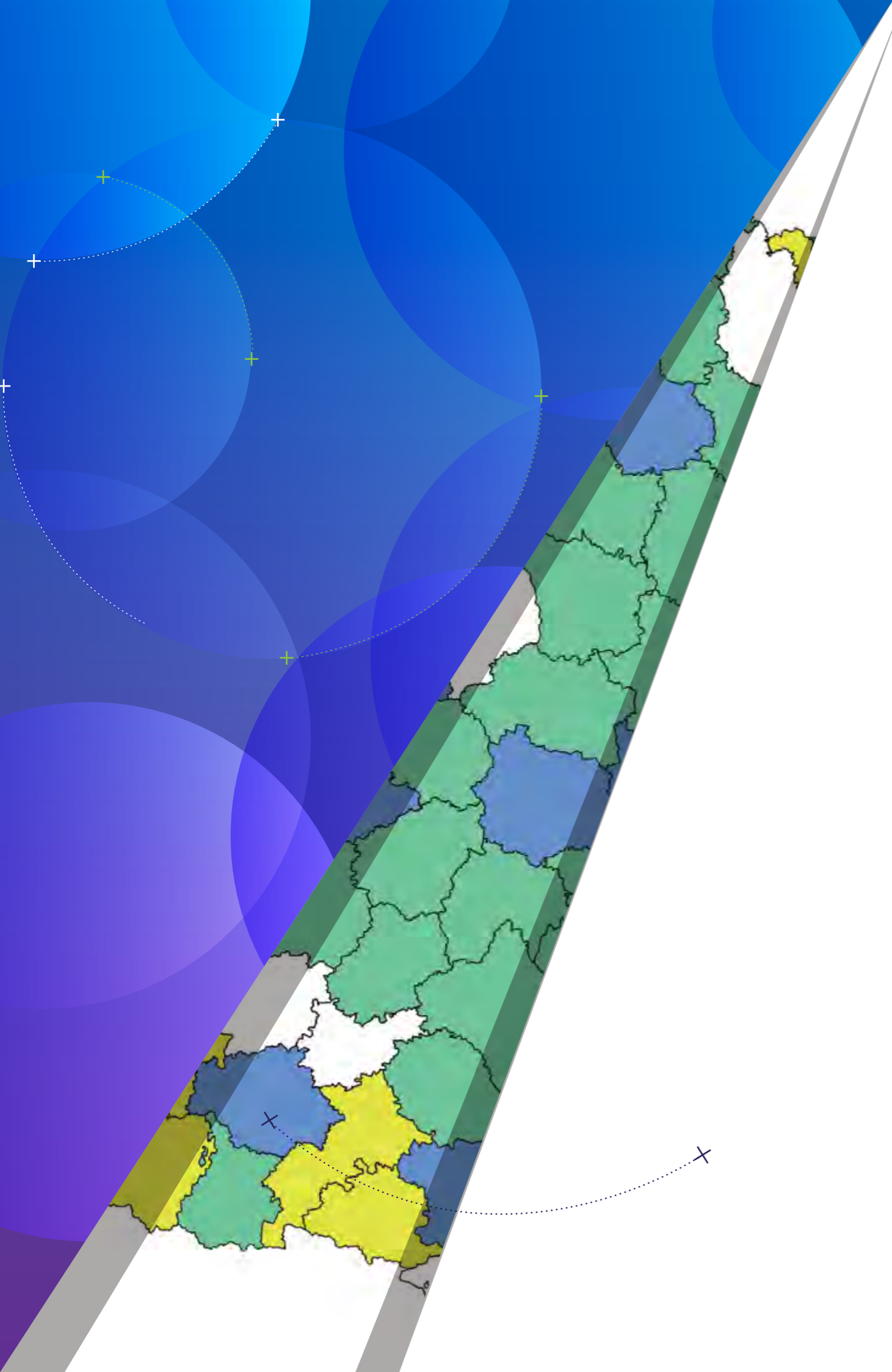
Depuis plusieurs années et sous l'impulsion de Jacques Pélissard, alors Président de l'AMF, notre association est très investie sur cette nouvelle organisation territoriale mise en place par les élus locaux eux-mêmes, en étant notamment à l'initiative de deux propositions de loi pour améliorer le dispositif. Elle organise, par ailleurs, chaque année les Rencontres nationales des communes nouvelles.

En partenariat avec la Banque des territoires, j'ai souhaité la publication du tome 2 du Panorama des communes nouvelles afin d'actualiser la partie relative au bilan, obtenir une analyse des résultats des élections municipales de 2020 et donner la parole à un expert sur les axes qui peuvent fonder un nouvel élan à ce mouvement. Vincent Aubelle nous livre ainsi librement sa vision et ses propositions d'évolution possibles pour accompagner une nouvelle dynamique de création de commune nouvelle dans un contexte où nous avons de nombreux défis à relever : démocratiques, sociaux, écologiques, économiques, etc.

Il est du rôle de l'AMF d'encourager les réflexions et ce même si les propositions formulées dans cet ouvrage engagent la seule responsabilité de leur auteur ; elles serviront à alimenter nos futurs travaux.

Vous souhaitant une bonne lecture de cette étude, riche d'enseignements !

**David LISNARD**  
Président de l'AMF



Éditorial.....	3
Précisions méthodologiques.....	7
Synthèse.....	8
Introduction.....	9



## CHAPITRE 1

Éléments de caractérisation des communes nouvelles à la date du 1 <sup>er</sup> janvier 2022.....	10
--	----

### A. Le bilan des communes nouvelles..... 12

1. La baisse du nombre de communes depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2012.....	12
2. Les communes nouvelles.....	15

### B. Principaux enseignements du renouvellement général des conseils municipaux intervenu en 2020 pour les communes nouvelles..... 18

1. Le nombre des inscrits.....	19
2. Le taux d'abstention.....	20
3. Les bulletins blancs et nuls.....	21
4. Les suffrages exprimés.....	22
5. Le nombre de listes déposées.....	22

### C. Comprendre un processus aussi simple que complexe..... 25

1. Les dotations de l'État : le faux-ami de la commune nouvelle.....	25
2. La commune nouvelle, une histoire de femmes et d'hommes.....	26
3. La commune nouvelle et l'intercommunalité.....	27
a) Le département, cadre d'analyse de la commune nouvelle.....	32
b) La dynamique de la commune nouvelle au prisme de la carte des EPCI à FP.....	32
c) La commune nouvelle et l'intégration fiscale de l'EPCI à FP.....	37
d) L'intercommunalité et la confiance.....	41
4. Le creuset socio-culturel de la concentration géographique des communes nouvelles dans le Grand Ouest.....	42
a) La superficie des communes.....	42
b) L'ancienneté des mutualisations.....	44
c) L'analyse électorale.....	44
d) Les fragilités économiques.....	48
e) La structure familiale.....	51
f) L'importance de la structure communautaire.....	54





## CHAPITRE 2

Les perspectives de la commune nouvelle ..... 57

### A. Fluidifier les conditions de fonctionnement de la commune nouvelle ..... 59

1. Maintenir la possibilité de former un conseil municipal dans chacune des communes déléguées ..... 59
2. Envisager les modalités de formation du conseil municipal des communes nouvelles qui seraient issues d'un EPCI à FP et comportant une population de 100 000 habitants et plus ..... 62
3. Le régime indemnitaire des conseillers municipaux de la commune nouvelle ..... 66
4. Création d'une commune nouvelle au-delà des limites départementales, voire régionales ..... 71

### B. Doter les communes nouvelles d'un cadre financier stable ..... 73

1. La complexité de l'écriture des dispositions financières de la commune nouvelle ..... 73
2. L'instabilité du cadre financier des communes nouvelles ..... 74
  - a) La dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement ..... 75
  - b) La dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement ..... 78
3. Stabiliser les dotations de la commune nouvelle ..... 82

### C. Intégrer la commune nouvelle avec des intercommunalités fortes et vivantes ..... 84

1. L'effectivité limitée de la commune-communauté ..... 86
2. Le détricotage matériel de l'intercommunalité issu du périmètre des EPCI à FP ..... 88
  - a) Le périmètre trop étendu des EPCI à FP ..... 88
  - b) Le périmètre trop restreint des EPCI à FP ..... 91
  - c) L'EPCI à FP, une des modalités de l'intercommunalité ..... 92
  - d) Fortifier la commune-communauté ..... 93
3. La commune nouvelle et l'intercommunalité ..... 95
  - a) L'intercommunalité nouvelle, pour des intercommunalités fortes et vivantes ..... 96
  - b) Limites de la construction organique de l'intercommunalité nouvelle ..... 97

### D. Envisager une écriture du droit de la décentralisation à partir de la richesse du cadre de la commune nouvelle ..... 98

1. Commune nouvelle et décentralisation ..... 99
2. Le droit trop humain de la commune nouvelle ..... 102

### E. La perspective d'ensemble des communes nouvelles fortes et vivantes ..... 103

Liste des propositions ..... 104

Liste des cartes, graphiques et tableaux ..... 105

Liste des abréviations utilisées ..... 106

Index des communes citées ..... 107

Les chiffres clefs des communes nouvelles ..... 109

Remerciements ..... 110

# PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES :

L'ensemble des données est appréhendé à la date du 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée. Les chiffres présentés sont égaux au solde net des communes nouvelles à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Trois situations particulières méritent explications :

→ La commune nouvelle de Clefs-Val d'Anjou (49) créée le 1<sup>er</sup> janvier 2013 a rejoint le 1<sup>er</sup> janvier 2016 la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (49). En conséquence, Clefs-Val d'Anjou n'est pas comptabilisée comme une commune nouvelle mais comme une commune fondatrice.

→ L'arrêté préfectoral ayant permis la création de la commune nouvelle de Saline (14) formée à partir de deux communes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 a été annulé par le tribunal administratif de Caen avec date d'effet le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Cette commune n'est donc pas prise en compte dans ce bilan quantitatif.

→ Par ailleurs, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022, 40 communes nouvelles résultent de la création d'une commune nouvelle dont le périmètre a été ultérieurement étendu. Ce processus conduit à créer une nouvelle commune nouvelle, voire une « nouvelle nouvelle » commune nouvelle. Moret-Loing-et-Orvanne (77), créée à l'origine par deux communes le 1<sup>er</sup> janvier 2015, a été étendue à deux autres communes le 1<sup>er</sup> janvier 2016, puis à une autre commune le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Carentan-les-Marais (14) est la seconde « nouvelle nouvelle » commune nouvelle : créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016 par quatre communes, elle en a formé le 1<sup>er</sup> janvier 2017 une nouvelle avec trois autres communes, puis, une nouvelle le 1<sup>er</sup> janvier 2019, avec cinq communes supplémentaires. Le dénombrement de ces nouvelles communes nouvelles est effectué sans compte double, afin de ne pas les prendre en compte plusieurs fois.

Ensuite, les données présentées n'intègrent pas les années 2014 et 2020 qui correspondent à des années de renouvellement général des conseils municipaux. Suivant les dispositions en vigueur, il n'est pas possible de créer une commune nouvelle l'année qui précède le renouvellement.

Par ailleurs, sauf mention contraire, les données présentées des communes nouvelles sont celles du 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée. Ainsi, les délibérations concordantes des communes prises au cours de l'année « N-1 » pour créer une commune nouvelle conduisent à un arrêté préfectoral matérialisant cette création en année « N-1 ». Conformément aux méthodes retenues par l'Insee, la comptabilisation de la commune nouvelle intervient le 1<sup>er</sup> janvier de l'année « N ».

Enfin, plusieurs situations sont exposées dans ce rapport. Elles n'ont d'autres fins que d'illustrer le propos sans qu'à aucun moment la moindre appréciation ne soit formulée sur la nature des décisions prises : elles relèvent du seul choix des élus concernés.

À noter que conformément aux usages, les propos exprimés dans ce tome 2 n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.

## SYNTHÈSE

### Au-delà des communes nouvelles, une nouvelle étape de la décentralisation ?

Depuis que les municipalités françaises furent reconnues en 1789, constantes ont été les tentatives pour réformer le cadre communal. À l'inverse de nombreux pays appartenant à l'Union européenne, celles-ci n'ont jamais pu aboutir à une grande échelle, laissant entières les interrogations liées à la problématique communale : elles concernent, pour l'essentiel, la difficulté des communes de répondre à l'entière de la clause générale de compétences qui leur a été attribuée de façon indistincte.

Face à cette situation, l'intercommunalité a été privilégiée depuis 1992. Le succès obtenu - toutes les communes appartiennent à un EPCI à fiscalité propre (FP) - se fonde pourtant sur une conception de l'intercommunalité réduite aux seuls EPCI. Il existe d'autres formes d'intercommunalité dont les communes nouvelles font partie intégrante.

Car, sans qu'aucune obligation n'existe, impulsée à titre exclusif par les élus locaux et conditionnée à l'accord de chacune des communes, la commune nouvelle est bien un projet pour rénover le cadre communal. Cette politique enregistre au 1<sup>er</sup> janvier 2022 des résultats tangibles : 787 ont été créées au cours de la période 2012-2022, par 2536 communes fondatrices.

Cette réalité fait que la commune nouvelle ne peut plus être considérée comme l'invité discrète qu'elle fût lors de son introduction en 2010.

Ce succès nécessite que plusieurs améliorations soient apportées afin de perpétuer le mouvement.

Elles se subdivisent en trois sous-ensembles :

→ le premier est lié à leurs conditions de fonctionnement. Le conseil municipal est l'une d'entre elles. Si les communes nouvelles sont des communes de droit commun, encore faut-il admettre que leur formation à partir de communes fondatrices nécessite de leur reconnaître un statut spécial.

Par ailleurs, s'il est possible d'établir des comparaisons fondées sur le critère de la population entre toutes les communes, peut-être convient-il d'admettre la singularité des communes nouvelles. En conséquence, le fondement des obligations, liées au seuil de population, auxquelles les communes nouvelles doivent satisfaire, mérite d'être adapté à la réalité de leur mode particulier de formation.

→ Le deuxième sous-ensemble est celui de l'accompagnement financier. L'objectif de création des communes nouvelles n'a pas été, à rebours d'autres constructions, de maximiser les dotations de l'État. Encore faut-il permettre aux communes nouvelles, et sans que cela n'engendre de surcoût pour le budget de l'État, de pouvoir continuer à bénéficier du montant cumulé des dotations dont chacune des communes fondatrices de la commune bénéficiait antérieurement.

→ Le troisième sous-ensemble du devenir des communes nouvelles concerne la réflexion intercommunale dans son ensemble. Les limites rencontrées à l'issue de la rationalisation des EPCI à FP intervenue en 2012 et en 2016 conduit pour l'essentiel à disposer de périmètres soit trop étendus, dans la mise en œuvre de compétences où une réactivité importante est attendue, soit trop étroits pour des compétences telles que, et entre autres exemples, le changement climatique ou les mobilités. Les communes nouvelles, fortes et vivantes, et sans esprit de systématisme, appellent des intercommunalités nouvelles fortes et vivantes, capables de répondre aux défis des grandes transitions actuelles (écologiques, économiques,...).

En définitive, la question des communes nouvelles augure une réflexion plus profonde : elle est liée au devenir et à la conception de la décentralisation. Il s'agit tout à la fois d'admettre qu'il ne peut exister de systématisme tout en acceptant de faire pleinement confiance aux élus locaux.

## INTRODUCTION

Le panorama des communes nouvelles a été publié en 2017, à l'initiative de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité et en partenariat avec la Banque des Territoires. À cette date, 542 communes nouvelles avaient été créées. Depuis lors, 245 communes nouvelles sont venues s'ajouter. À la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022, il existe 787 communes nouvelles issues de communes de 2536 communes fondatrices.

L'actualisation du panorama liée à cette évolution n'est pas le seul objet de ce tome 2. Trois éléments la complètent :

→ le premier concerne les principaux enseignements issus du renouvellement général des conseils municipaux intervenu en 2020 puisqu'à l'exception des 25 communes nouvelles qui existaient avant 2015, il s'agissait de la première élection des conseillers municipaux des communes nouvelles après que celles-ci aient été créées.

→ Le deuxième élément est une tentative de compréhension des facteurs conduisant à créer une commune nouvelle. Si par essence, et avant toute autre considération, la création d'une commune nouvelle relève de la décision des conseillers municipaux de chacune des communes fondatrices, plusieurs éléments permettent d'établir des convergences : le cadre départemental, le lien

existant avec la structuration des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à FP) et le degré d'intégration fiscale de ces établissements publics en sont les principales. En poursuivant l'analyse, il existe aussi une géographie des créations de la commune nouvelle pour lesquelles la lecture des cartes, à défaut d'obtenir une conclusion définitive, renseigne de façon utile.

→ Le dernier élément est celui des perspectives de la commune nouvelle. Invitée très discrète de la loi du 16 décembre 2010, la commune nouvelle doit son essor aux améliorations apportées par les lois du 16 mars 2015 et du 1<sup>er</sup> août 2019. La stabilisation du cadre dans lequel les communes nouvelles s'inscrivent mérite d'être appréciée, et ce d'autant plus que ce processus n'entretient pas de lien avec un quelconque opportunisme circonstanciel. La réflexion sur l'amélioration de leurs conditions de fonctionnement et le régime des dotations dont elles bénéficient est également un facteur.

Enfin, dès lors que la commune nouvelle ne concerne pas que la seule question de la commune, il apparaît pertinent d'engager une réflexion approfondie sur l'intercommunalité.

## CHAPITRE

## 1

Éléments de caractérisation  
des communes nouvelles  
à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022

Le nombre de communes françaises n'a jamais cessé d'évoluer depuis que les municipalités furent établies en 1789. En prenant comme base de référence l'année 1806 - date à laquelle leur dénombrement précis a pu être effectué -, le nombre des communes a sans cesse décliné : ce résultat découle du solde net annuel de celles créées et supprimées. Mais si l'idée de rationaliser le cadre communal existe depuis 1790, jamais il n'y eut une volonté politique pour la faire aboutir sur l'ensemble du territoire. La loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes est la dernière de celle où la réduction du nombre de communes fut recherchée : la diminution nette de 1 068 communes intervenue entre 1971 et 2010 résulte, à titre principal, de celle réalisée entre 1971 et 1974. Car, dès 1974, le nombre de création de communes repartait à la hausse alors qu'il avait été nul entre 1971 et 1974. L'absence d'inscription de cette politique dans la durée, couplée à sa mise en œuvre par l'État, ne permit pas de répondre à l'ambition initiale, celle du dépassement des limites issues de la spécificité de l'organisation des communes françaises. Toutefois, l'atonie constatée depuis 1974, quant à la réduction du nombre des communes, connaît une profonde inflexion depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 : l'essor des

communes nouvelles créées, à la seule initiative des élus locaux, l'explique (A).

L'essentiel de ces créations est intervenu *a posteriori* du renouvellement général des conseils municipaux de 2014. Parfois, des interrogations ont pu être formulées quant à l'acceptation par les populations des projets initiés. L'analyse du scrutin électoral met en évidence que les résultats obtenus pour les communes nouvelles ne présentent pas de différence majeure avec ceux de l'ensemble des communes françaises. L'objet du renouvellement général des conseils municipaux de 2020 a donc bien été celui de l'élection des conseillers municipaux et non celui d'un référendum relatif à la création des communes nouvelles (B). Enfin, l'importance de ce que représente aujourd'hui les communes nouvelles mérite d'en comprendre les raisons. La forte corrélation avec la structuration des EPCI à FP est un facteur important. Elle en précise également le cadre, celui du département. Ces éléments méritent d'être enrichis par d'autres considérations liées au contexte socio-économique et culturel : l'engagement des élus du Grand Ouest tant dans le développement des communes nouvelles que des EPCI à FP l'atteste (C).

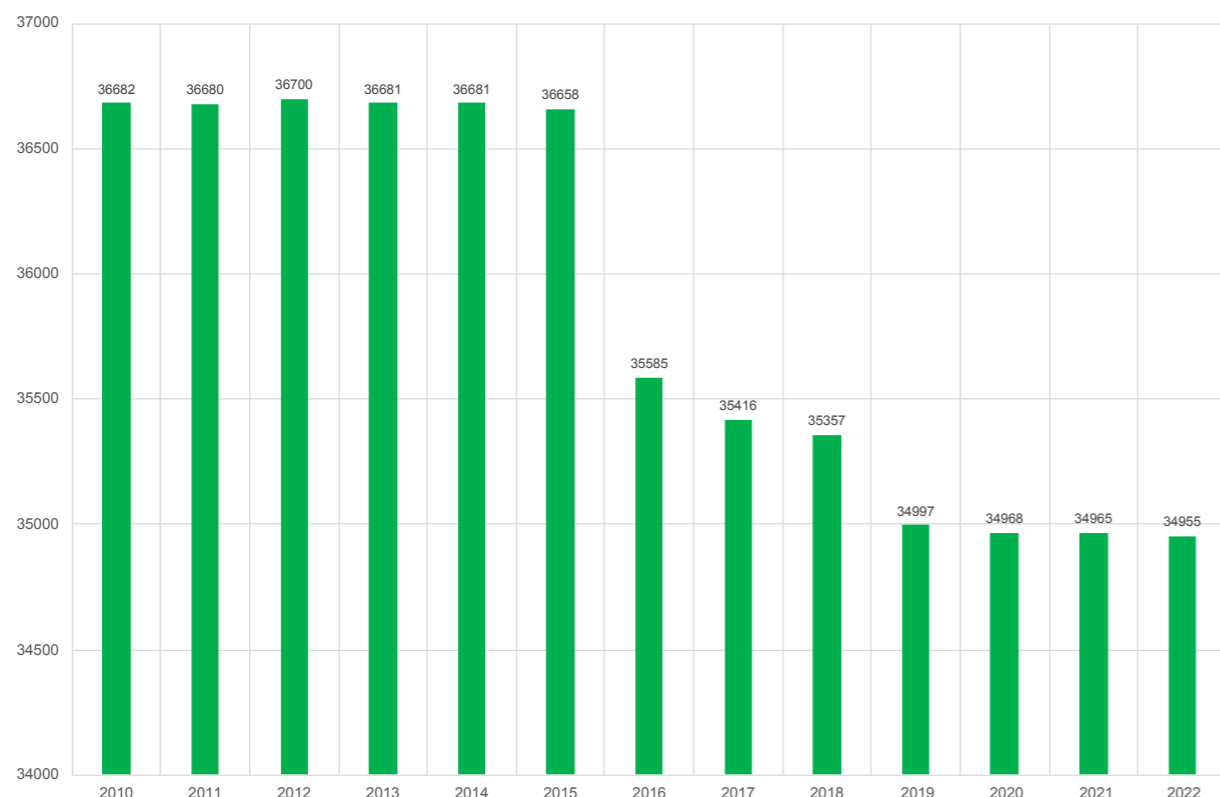
## A. LE BILAN DES COMMUNES NOUVELLES

### A.1 La baisse du nombre de communes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le nombre des communes est passé de 36 700 à 34 955, soit une diminution nette de 1 745 communes.

La diminution du nombre des communes n'a concerné que la métropole (aucune commune n'a été

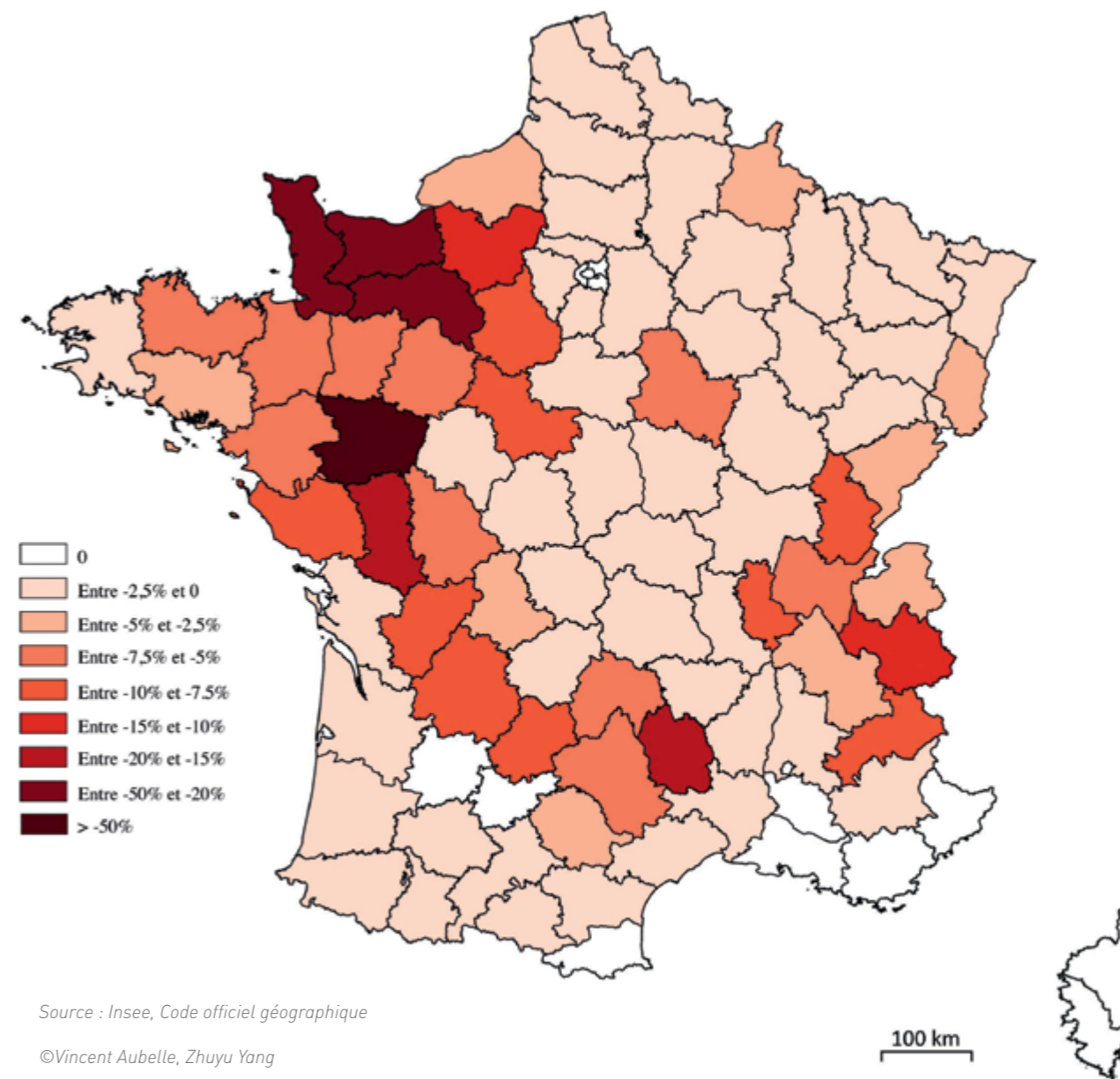
créée ou supprimée durant la période retenue dans les territoires d'Outre-mer) et n'a pas été uniforme entre chacun des départements. Entre 2012 et 2020, le Maine-et-Loire est celui où la réduction a été la plus importante ; à l'inverse, le nombre de communes de 13 départements n'a pas évolué entre ces deux dates : Alpes-Maritimes (06), Bouches-du-Rhône (13), Corse-du-Sud (2A), Haute-Corse (2B), Lot-et-Garonne (47), Pyrénées-Orientales (66), Paris (75), Tarn-et-Garonne (82), Var (83), Vaucluse (84), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val de Marne (94).



Évolution du nombre de communes France entière entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022

Source : Insee, Code officiel géographique

### Réduction du nombre de communes après la création des communes nouvelles entre 2012 et 2020

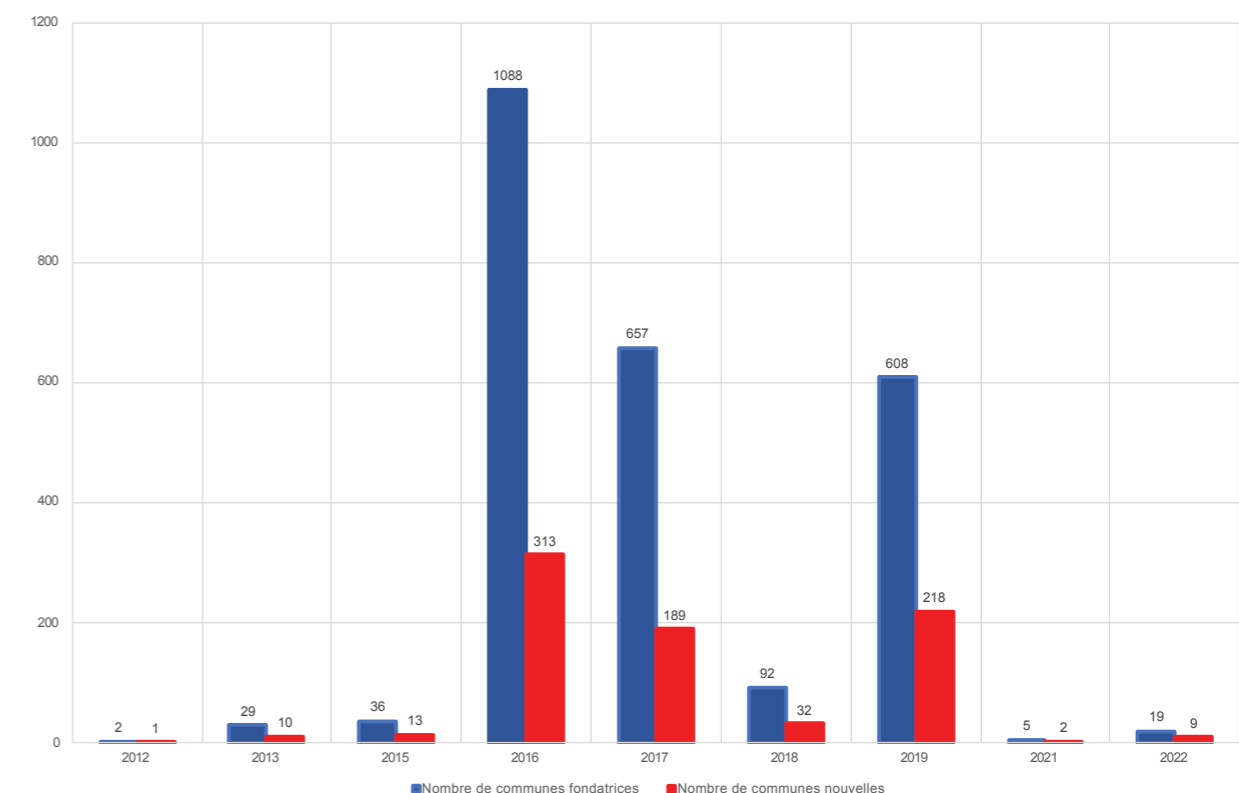


Cette évolution à la baisse du nombre de communes est, à titre exclusif, due à la création des communes nouvelles sur la base des dispositions introduites à partir de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, modifiées en 2015 puis en 2019.

2009	→ Le Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur aborde pour la première fois la commune nouvelle : « chaque fois que des communes décideront de fusionner dans le cadre de leur groupement, c'est cette nouvelle collectivité locale, dénommée « commune nouvelle », qui recevra la compétence générale ». Dans le projet de loi joint en annexe du rapport, la commune nouvelle ainsi définie reçoit la qualification juridique de collectivité locale à statut particulier.
2010	→ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Les articles définissent le cadre juridique et financier de la commune nouvelle. La disposition essentielle consiste à fonder le principe suivant lequel la commune nouvelle ne peut intervenir que par accord du conseil municipal de chacune des communes fondatrices.
2012	→ Création de la commune nouvelle de Bleury-Saint-Symphorien (Eure-et-Loir) à partir des communes fondatrices de Bleury et Saint-Symphorien-le-Château ( <i>arrêté préfectoral du 27 décembre 2011, JO 26 janvier 2012</i> )
2013	→ Dévoluy est la première commune nouvelle à être créée sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre ( <i>arrêté préfectoral du 2 octobre 2012, JO 27 octobre 2012</i> ). → Lors du 96 <sup>e</sup> Congrès des maires de France tenu en 2013, Jacques Pélissard, alors président de l'AMF, promeut l'idée de la commune nouvelle, sous réserve que le volontariat de chacune des communes soit préservé, afin de la rendre plus forte. → La première Rencontre nationale des communes nouvelles se tient le 28 novembre 2013 à Thizy-les-Bourgs, dans le Rhône (commune nouvelle créée le 1 <sup>er</sup> janvier 2013).
2014	→ Dépôt de deux propositions de loi relative à la commune nouvelle : Jacques Pélissard est l'auteur de la première, Christine Pirès-Beaune de la seconde. → Proposition de loi n°1778 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, <i>Assemblée nationale, 11 février 2014</i> → Proposition de loi n°2223 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, Pour des communes fortes et vivantes, <i>Assemblée nationale, 17 septembre 2014</i> . Une synthèse des deux propositions prend la forme de la proposition de loi n°2244 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, <i>Assemblée nationale, 7 octobre 2014</i> . → La deuxième Rencontre nationale des communes nouvelles se tient à Baugé-en-Anjou le 21 novembre 2014, dans le Maine-et-Loire (commune nouvelle créée le 1 <sup>er</sup> janvier 2013).
2015	→ Loi n°2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, <i>JO 17 mars 2015</i> . Au titre des principales dispositions : <ul style="list-style-type: none"> <li>• possibilité d'additionner les conseils municipaux existants pour former le conseil municipal de la commune nouvelle et ce, jusqu'au 1<sup>er</sup> renouvellement du conseil municipal ;</li> <li>• le maire de chaque commune déléguée est également adjoint de la commune nouvelle sans que le nombre de ceux-ci soit inclus dans l'effectif des adjoints de droit commun ;</li> <li>• Instauration d'un pacte financier garantissant que le niveau des dotations de la commune nouvelle est égal <i>a minima</i> à celui des communes fondatrices.</li> </ul> → L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité organise pour la première fois la Rencontre nationale des communes nouvelles le 27 mai 2015 au Conseil économique, social et environnemental à Paris. Chaque année, elle organisera cette Rencontre nationale.
2018	→ Dépôt à l'initiative de Françoise Gatel de la proposition de loi n°503 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, <i>Sénat, 24 mai 2018</i> .
2019	→ Loi n°2019-809 du 1 <sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, <i>JO 2 août 2019</i> . Au titre des principales dispositions : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de la commune-communauté → sans obligation de se rattacher à un EPCI à FP.</li> <li>• Lors du 1<sup>er</sup> renouvellement du conseil municipal suivant la création de la commune nouvelle, le nombre des conseillers municipaux ne peut être inférieur au tiers de l'addition des conseillers municipaux élus lors du précédent renouvellement général de l'ensemble des conseils municipaux avant la création de la commune nouvelle, sans qu'il ne puisse dépasser un effectif de 69.</li> <li>• Possibilité de cumuler la fonction de maire de la commune nouvelle et celle de maire délégué (sans que cela ne vaille pour le régime indemnitaire).</li> <li>• Instauration d'un délai de trois ans pour se conformer à certaines obligations lorsque la commune nouvelle dépasse un seuil de population.</li> </ul>

## A.2 Les communes nouvelles

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022, 787 communes nouvelles ont été créées à partir de 2536 communes fondatrices. La majorité des créations de communes nouvelles se concentrent sur trois années : 2016, 2017 et 2019.



Dénombrement des communes nouvelles et des communes fondatrices à la date du 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée

Source : Insee, Code officiel géographique

Les créations intervenues au cours de ces trois années ne doivent rien au hasard. Pour les années 2016 et 2017, deux éléments doivent être pris en compte. Le premier est constitué par la baisse de la dotation globale de fonctionnement, initiée à compter de l'année 2014, pour laquelle chacune des collectivités territoriales et chacun des EPCI à FP, à l'exception des communes nouvelles, a été mis à contribution au travers de leur participation à l'effort de redressement des finances publiques. Le second élément, plus structurant, est celui de la réalisation de la seconde génération des SDCI en 2016, et de leur mise en application en 2017. L'extension des périmètres intercommunaux, issue de la rationalisation intercommunale, a été constitutive d'une réflexion sur le devenir de l'échelon communal

au sein de ces nouveaux ensembles. Enfin, 2019 est la dernière année au cours de laquelle il était encore possible de créer une commune nouvelle avant que n'intervienne le renouvellement général des conseils municipaux en 2020. La création de communes nouvelles a repris à compter de l'année 2020. L'importance de ces créations ne vaut pas uniformité, tant pour ce qui concerne la géographie des communes nouvelles que leurs éléments quantitatifs. Ainsi, le nombre maximum de communes fondatrices d'une commune nouvelle au sein de chaque région est compris dans un intervalle compris entre 4 (Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Grand Est) et 22 communes (Normandie).



Régions	Nombre maximum de communes fondatrices
Auvergne-Rhône-Alpes	Deux Grosnes (69) - 7
Bourgogne-Franche-Comté	Charny-Orée-de-Puisaye (89) - 14
Bretagne	Le Mené (22) - 7
Centre-Val de Loire	Cloyes-les-Trois-Rivières (28) - 9
Grand Est	Flize (08), Blancs-Coteaux (51), Rives Dervoises (52), Sommerau (67), Val-de-Moder (67), Wingersheim-les-Quatre-Bans (67) - 4
Hauts-de-France	Les Septvallons (02) - 7
Île-de-France	Moret-Loing-et-Orvanne (77) - 5
Normandie	Livarot-Pays-d'Auge (14) - 22
Nouvelle-Aquitaine	Mareuil-en-Périgord (24) - 9
Occitanie	Argences-en-Aubrac (12), Peyre-en-Aubrac (48), Mont-Lozère et Goulet (48), Terre-de-Bancale (81) - 6
Pays de la Loire	Baugé-en-Anjou (49) - 15
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Dévoluy (05) - 4

Source : Code officiel géographique, Insee

Nombre maximum de communes fondatrices d'une commune nouvelle par régions entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022

Les différences enregistrées au niveau du nombre des communes fondatrices d'une commune nouvelle existent aussi au niveau de la population qui les forment :

Nombre d'habitants	Nombre de communes nouvelles	Part relative des communes nouvelles sur total (en %)
- 100	2	0,25
100-499	66	8,39
500-999	159	20,20
1 000 - 3 499	359	45,62
3 500 - 4 999	89	11,31
5 000 - 9 999	78	9,91
10 000 - 19 999	24	3,05
20 000 - 29 999	4	0,51
30 000 - 49 999	3	0,38
50 000 à 99 999	2	0,25
+ 100 000	1	0,13

Source : Insee

Répartition des communes nouvelles par strate de population - Population municipale légale au 1<sup>er</sup> janvier 2020

L'analyse des communes nouvelles créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022 en fonction de la population met en évidence que 77 % d'entre elles disposent d'une population municipale comprise entre 500 et 4 999 habitants et 46 % ont une population comprise entre 1 000 et 3 499 habitants. Tout comme le nombre de communes fondatrices, il existe une hétérogénéité certaine tant pour ce qui relève de

la population des communes nouvelles et de leur superficie. L'ensemble de ces différences sont leur richesse dès lors qu'il n'existe pas un modèle de commune nouvelle. Chacune d'entre elles est la résultante d'un projet : il fonde sa singularité. De surcroît, ce projet peut évoluer, notamment lorsqu'une commune nouvelle existante crée une commune nouvelle avec d'autres communes limitrophes.

Régions	Population totale minimum	Population totale maximum	Superficie minimum (en kilomètres carrés)	Superficie maximum (en kilomètres carrés)
Auvergne-Rhône-Alpes	Benqué-Molère (65) - 138	Annecy (74) - 134 101	Magnieu (01) - 6,23	Val Cenis (73) - 408,05
Bourgogne-Franche-Comté	Cussey-sur-Lison (25) - 65	Héricourt (70) - 10 918	Longeault-Pluvault (21) - 4,7	Charny-Orée-de-Puisaye (89) - 230,4
Bretagne	La Chapelle-du-Lou-du-Lac (35) - 1030	Lamballe-Armor (22) - 17 158	Dinan (22) - 8,71	Le Mené (22) - 163,23
Centre-Val de Loire	Corquoy (18) - 211	Le Malesherbois (45) - 8 239	Goussainville (28) - 13,04	Commune nouvelle d'Arrou (28) - 145,3
Grand Est	Douaumont-Vaux (55) - 80	Thaon-les-Vosges (88) - 8 848	Geiswiller-Zæbersdorf (67) - 5,05	Colombey-les-Deux-Églises (52) - 83,84
Hauts-de-France	Carnoy-Mametz (80) - 296	Téteghem-Coudekerque-Village (59) - 8 505	Bellinghem (62) - 7,74	Vallées-en-Champagne (02) - 41,24
Île-de-France	Notre-Dame-de-la-Mer (78) - 702	Évry-Courcouronnes (91) - 67 317	Le Chesnay-Rocquencourt (78) - 7,02	Saint-Germain-en-Laye (78) - 51,94
Normandie	Porte-de-Seine (27) - 212	Cherbourg-en-Cotentin (50) - 80 912	Colomby-Anguerny (14) - 5,61	Soulevre-en-Bocage (14) - 187,28
Nouvelle-Aquitaine	La Jemaye-Ponteyraud (24) - 156	Thouars (79) - 14 230	Aigre (16) - 6,59	Mareuil-en-Périgord (24) - 150,48
Occitanie	Saligos (65) - 105	Sévérac d'Aveyron (12) - 4 191	Benqué-Molère (65) - 3,79	Gavarnie-Gèdes (65) - 227,11
Pays de la Loire	Chenillé-Champteussé (49) - 350	Les Sables-d'Olonne (85) - 46 463	Saint-Paterne - Le Chevain (72) - 12,93	Chemillé-en-Anjou (49) - 323,98
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Val d'Oronaye (04) - 119	Saint-Bonnet-en-Champsaur (05) - 2 138	Aubessagne (05) - 27,51	Dévoluy (05) - 186,37

Source : Insee

Population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et superficie minimum et maximum des communes nouvelles par région

### Synthèse

Apparue discrètement en 2010, la commune nouvelle est depuis lors sortie de la confidentialité : au 1<sup>er</sup> janvier 2022, il en existe 787.

L'absence d'obligation de s'engager dans cette construction est un socle solide.

Par ailleurs, la souplesse des possibilités offertes pour y parvenir n'y est pas étrangère. Elle explique aussi bien l'hétérogénéité de celles qui ont été formées, tant pour ce qui relève du nombre de communes fondatrices, que de la superficie de chacune d'entre elles.

## B. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DU RENOUVELLEMENT GÉNÉRAL DES CONSEILS MUNICIPAUX INTERVENU EN 2020 POUR LES COMMUNES NOUVELLES

Le processus de création des communes nouvelles, tout comme celui des EPCI à FP en 1992, relève de la décision des seuls conseils municipaux. Très rarement, les évolutions relatives à l'intercommunalité - comprise comme le dépassement de l'étroitesse du cadre communal au regard de l'étendue de leurs compétences (les communes nouvelles et les EPCI à FP en sont deux des déclinaisons possibles) - ont été intégrées au sein des programmes des différents candidats aux élections. L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus n'invalide pas ce constat, dès lors que le vote des conseillers communautaires, lié à celui des conseillers municipaux, conduit à faire prévaloir le « municipalisme intercommunal ». Les communes nouvelles - créées à titre principal entre 2015 et 2019, c'est à dire après le renouvellement général des conseils municipaux de 2014 et dans une temporalité identique à celle de l'établissement et la mise en œuvre des SDCI de 2016/2017 - n'échappent pas au fondement d'avoir été décidés et mis en œuvre par les seuls élus municipaux.

Dans ce contexte, le renouvellement général des conseils municipaux intervenu en 2020 (il inclut les conseils municipaux des communes nouvelles) a pu être défini comme le scrutin au cours duquel les populations s'exprimeraient sur le choix effectué par les élus. D'autres questions ont également été soulevées. Elles concernent, à titre principal, les communes nouvelles ayant été créées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP. Les difficultés à former des listes, tenant compte tout à la fois des responsabilités confiées aux élus sur une étendue plus large, mais aussi de l'importance de l'effectif du conseil municipal devant être constitué, ont été soulevés. Au vu de ces interrogations, les résultats obtenus à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux intervenu en 2020 permettent d'apporter des éléments de réponse tangibles.

Avant même d'explicitier les résultats obtenus en matière de participation électorale, deux éléments doivent être rappelés.

Le premier est celui du contexte, très particulier, dans lequel les scrutins du 15 mars 2020 et du 28 juin 2020 ont été organisés. Alors que la pandémie de la Covid-19 est apparue au début de l'hiver 2019, le Premier ministre fit le choix de maintenir le premier tour du scrutin à la date initialement prévue, alors même que le confinement général de la population était décidé deux jours plus tard. C'est aussi dans ce contexte sanitaire que le second tour de ces élections, normalement prévu huit jours après la tenue du premier tour, fut reporté au mois de juin 2020. Cette situation n'a pas été sans conséquence sur la tenue des campagnes électorales mais également sur la participation des électeurs, même si l'inflexion enregistrée au cours de cette élection prolonge, en l'amplifiant, une tendance à la baisse de la participation électorale jamais remise en cause depuis 1989.

Le deuxième élément concerne la constitution de l'échantillon des communes nouvelles en fonction du mode de scrutin applicable. Les 773 communes nouvelles qui, compte tenu des modifications intervenues à la suite de la loi du 17 mai 2013<sup>1</sup> relatives à l'abaissement du seuil de population retenu pour le scrutin de liste (alors que celui-ci ne s'appliquait qu'à partir de 3 500 habitants, ces dispositions législatives l'ont porté à 1 000 habitants) peuvent être scindées en deux ensembles : les communes de moins de 1 000 habitants, et celles de 1 000 habitants et plus. De façon logique, dès lors que la création d'une commune nouvelle conduit à additionner les populations des communes existantes, la part de celles dans lesquelles le scrutin de liste prévaut (communes de 1 000 habitants et plus), 72 % - est plus importante que celle enregistrée pour l'ensemble des communes de France métropolitaine (28 %).

	Communes nouvelles	Communes France métropolitaine
Scrutin majoritaire pluri nominal	28,33 %	71,79 %
Scrutin de liste	71,67 %	28,21 %

Source : ministère de l'Intérieur

Répartition des communes nouvelles et de l'ensemble des communes de France en fonction de la nature du mode de scrutin applicable pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020

À partir de ces données de cadrage, il est alors possible d'examiner à titre particulier le nombre des inscrits, le taux d'abstention, les bulletins nuls et blancs, les suffrages exprimés et le nombre de listes déposées.

### B.1 Le nombre des inscrits

Il s'agit d'examiner la répartition du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales des communes nouvelles en fonction du mode de scrutin. Pour cette élection, 1 843 181 électeurs étaient sur les listes électorales des communes nouvelles : 94 % d'entre eux ont été des électeurs dans les communes de 1 000 habitants et plus, les 6 % restants l'ayant été dans les communes de moins de 1 000 habitants. La part du nombre des inscrits dans les communes nouvelles de 1 000 habitants et plus est supérieur de près de 10 points à celui de l'ensemble des communes françaises (84 %). Il découle de deux facteurs :

→ la plus grande part des communes de 1 000 habitants et plus au sein de l'effectif des communes nouvelles (72 % des 773 communes nouvelles) que celui existant pour le même échantillon au niveau national pour l'ensemble des communes : les communes de 1 000 habitants et plus représentent 29 % du nombre total des communes françaises ;

→ la présence plus importante de communes nouvelles de 1 000 habitants et plus dans l'effectif des communes nouvelles au regard de la situation de l'ensemble des communes françaises justifie que la part relative de la population de ces communes nouvelles soit plus élevée que celle obtenue au niveau national (87,07 %).

	Communes nouvelles	Communes France métropolitaine
Scrutin majoritaire pluri nominal (- 1 000 habitants)	5,81 %	15,60 %
Scrutin de liste (1 000 habitants et plus)	94,19 %	84,40 %

Source : ministère de l'Intérieur

Répartition du nombre d'inscrits sur les listes électorales dans les communes nouvelles et l'ensemble des communes de France en fonction de la nature du mode de scrutin pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020

Il est possible d'examiner les données relatives à la participation électorale au cours de ce scrutin : elle concerne le taux d'abstention, le nombre de bulletins blancs et nuls, les suffrages exprimés et le nombre total de listes déposées.

<sup>1</sup> Loi 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, JO 18 mai 2013, art.24

## B.2 Le taux d'abstention

Le taux d'abstention du scrutin du 15 mars 2020 pour renouveler l'ensemble des conseils municipaux est un autre élément d'analyse. Le faible écart du taux constaté entre l'ensemble des communes nouvelles (55,8 %) et la totalité des communes françaises (55,51 %) permet de les assimiler comme comparables : le taux d'abstention des communes nouvelles ne dépasse que de 0,29 points celui de l'ensemble des communes françaises

De façon plus fine, le taux d'abstention dans les communes de moins de 1000 habitants est, entre les communes nouvelles et l'ensemble des communes appartenant à cette strate de population, sensiblement égal : l'abstention dans les communes nouvelles est très légèrement supérieure à celle de l'ensemble des communes : 0,14 points. Pour les communes nouvelles de 1000 habitants et plus, le taux d'abstention (57 %) est inférieur de 1,6 points par rapport à la valeur obtenue pour l'ensemble des communes (58 %).

	Communes nouvelles	Communes France métropolitaine
Scrutin majoritaire plurinominal (- 1 000 habitants)	40,25 %	40,11 %
Scrutin de liste (1 000 habitants et plus)	56,76 %	58,36 %
Total	55,80 %	55,51 %

Source : ministère de l'Intérieur

Taux d'abstention des communes nouvelles et de l'ensemble des communes de France métropolitaine en fonction de la nature du mode de scrutin pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 (nombre des abstentions par rapport à celui des inscrits)

Sans que cela ne soit de nature à interroger la légitimité des résultats obtenus, l'importance du taux d'abstention constaté à l'occasion du premier tour des élections municipales de 2020 a pu conduire à des situations extrêmes. Il en est ainsi lorsque les suffrages exprimés représentent moins de 25 % du nombre des inscrits sur les listes électorales : au niveau national, 475 communes de 1000 habitants

et plus et 13 disposant d'une population inférieure à 1000 habitants sont concernées par cette situation. L'une des explications découle du rapport entre la faiblesse des suffrages exprimés sur le nombre d'inscrits et l'étendue de l'offre électorale : une seule liste a été présentée dans 469 des 475 communes où le taux des suffrages exprimés est inférieur à 25 %, il en a été ainsi pour 44 communes nouvelles.

	Communes nouvelles	Communes France métropolitaine
Scrutin majoritaire plurinominal (- 1 000 habitants)	0 %	0,05 %
Scrutin de liste (1 000 habitants et plus)	7,94 %	4,83 %

Source : ministère de l'Intérieur

Taux des suffrages exprimés par rapport aux inscrits inférieur à 25 % dans les communes nouvelles et de l'ensemble des communes de France métropolitaine en fonction de la nature du mode de scrutin pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020

S'il existe une différence du taux d'abstention entre les communes de moins de 1000 habitants et celles de 1 000 habitants et plus, il n'est pas possible de conclure à l'existence d'un particularisme des communes nouvelles appréhendées dans leur globalité par rapport à l'ensemble des communes françaises : leurs électeurs ne se sont ni plus ni moins abstenus.

## B.3 Les bulletins blancs et nuls

Les bulletins nuls et blancs comptabilisés à l'occasion du premier tour des élections municipales de 2020 sont la deuxième donnée prise en compte.

S'il n'existe pas de différence notable entre les communes nouvelles et l'ensemble des communes françaises pour le taux d'abstention, tel n'est pas le cas des votes blancs ou nuls mesurés par rapport à l'ensemble des votants. Les communes nouvelles disposent d'un taux (7 %) supérieur à celui de l'ensemble des communes françaises (4 %) de 3,1 points.

	Communes nouvelles	Communes France métropolitaine
Scrutin majoritaire plurinominal (- 1 000 habitants)	3,16 %	2,94 %
Scrutin de liste (1 000 habitants et plus)	7,77 %	4,68 %
Total	7,41 %	4,31 %

Source : ministère de l'Intérieur

Taux des bulletins blancs et nuls sur l'ensemble des communes nouvelles et de l'ensemble des communes de France métropolitaine en fonction de la nature du mode de scrutin pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 (nombre de bulletins blancs et nuls par rapport au nombre des votants)

Pour comprendre ce différentiel, il est nécessaire de distinguer la part respective des votes blancs et celles des votes nuls : les bulletins blancs enregistrés à l'occasion du premier tour de l'élection municipale de 2020 représentent 32 % des 60 372 bulletins blancs et nuls comptabilisés dans l'ensemble des communes nouvelles. À l'inverse, les 310 364 bulletins blancs enregistrés dans toutes les communes françaises à l'occasion de ce scrutin représentent 36 % du total des bulletins blancs et nuls. Ainsi la part des votes nuls dans l'ensemble des votes blancs et nuls des communes nouvelles est supérieure de 4,29 points par rapport au résultat constaté dans l'ensemble des communes françaises, les déterminants doivent être recherchés.

Deux peuvent être retenus :

→ La distinction entre les modes de scrutin est le premier d'entre eux puisque les votes nuls dans les communes de moins de 1000 habitants représentent l'expression choisie par 2 % des votants, cette part atteignant 5 % dans les communes de 1000 habitants et plus. Le rapport entre ces deux ensembles s'établit de 1 à 2,24.

→ Le rapport entre le taux de bulletins nuls sur le nombre de votants dans les communes pour lesquelles le nombre d'habitants est égal à 1000 habitants et plus et le nombre de listes déposées au sein de cet ensemble constitue le deuxième déterminant. Le coefficient de corrélation<sup>2</sup> obtenu entre ces deux grandeurs est solide : -0,63. Cela conduit à conclure que le taux des bulletins nuls augmente lorsque le nombre de listes diminue.

<sup>2</sup>Le coefficient de corrélation permet de mesurer la force du rapport entre deux variables. Il est compris entre -1 et 1. L'interprétation est la suivante : plus la valeur du coefficient est proche de 0, moins il existe de relation entre les deux variables. Plus la valeur du coefficient de corrélation est proche de 1, plus la relation entre les deux variables est forte. Enfin, si sa valeur se rapproche de -1, cela signifie que les variables évoluent en sens inverse.

## B.4 Les suffrages exprimés

La proportion des abstentionnistes, des bulletins blancs et nuls permet de déterminer la part des suffrages exprimés par rapport au nombre des inscrits sur les listes électorales. Le résultat obtenu pour les communes nouvelles (41 %) se situe légèrement en dessous de celui de l'ensemble des communes françaises (43 %). En décomposant ce résultat en fonction de la population de la commune, inférieure à 1 000 habitants et égale ou supérieure à 1 000 habitants -, il ressort que :

→ la part des suffrages exprimés dans les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants (57,86 %) est sensiblement inférieure à celle obtenue dans l'ensemble des communes françaises correspondant au même effectif : 58,12 % ;

→ la part des suffrages exprimés dans les communes nouvelles de 1 000 habitants et plus - 39,88 % - est très légèrement supérieure à celle de l'ensemble des communes françaises vérifiant la condition de population exposée : 39,69 %.

	Communes nouvelles	Communes France métropolitaine
Scrutin majoritaire plurinominal (- 1 000 habitants)	57,86 %	58,12 %
Scrutin de liste (1 000 habitants et plus)	39,88 %	39,69 %
Total	40,93 %	42,57 %

Source : ministère de l'Intérieur

Part des suffrages exprimés sur le total des inscrits des communes nouvelles et de l'ensemble des communes en fonction de la nature du mode de scrutin applicable pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 (nombre de suffrages exprimés sur total des inscrits)

## B.5 Le nombre de listes déposées

La participation électorale à ce scrutin ne résume pas à elle-seule l'analyse de ce scrutin. D'autres variables doivent être prises en compte. Le nombre de listes présentées à l'occasion de ce scrutin en est une autre.

Pour 3 810 communes des 9 797 dont la population est égale à 1 000 habitants et plus<sup>3</sup>, une seule

liste a été déposée (soit 39 % de l'effectif). La décomposition par strate de population conduit à observer que le dépôt d'une seule liste concerne plus de la moitié des communes dont la population est comprise entre 1 000 et 1 499 habitants. À l'inverse, dans les communes de 10 000 habitants et plus, seules 2,75 % de ces dernières ont enregistré le dépôt d'une seule liste. Enfin, les communes de 5 000 habitants et plus ne représentent que près de 5 % du total de celles pour lesquelles une seule liste a été déposée.

<sup>3</sup> Les communes de Paris, Lyon et Marseille ont été comptabilisées dans ce décompte comme une commune.

	Nombre de communes	Nombre de communes avec une seule liste	Part relative des communes de la strate de population avec une seule liste (en %)	Part relative des communes avec une seule liste sur total des communes (en %)
Entre 1 000 et 1 499 habitants	2 945	1 682	57,11	44,15
Entre 1 500 à 2 499 habitants	2 613	1 243	47,57	32,62
Entre 2 500 à 3 499 habitants	1 202	446	37,10	11,71
Entre 3 500 à 4 999 habitants	951	251	26,39	6,59
Entre 5 000 à 9 999 habitants	1 140	162	14,21	4,25
À partir de 10 000 habitants	946	26	2,75	0,68
Total	9 797	3 810	38,89	100,00

Source : ministère de l'Intérieur

Nombre de communes de 1 000 habitants et plus ayant enregistré lors du premier tour de l'élection municipale de 2020 une seule liste

Dans les 554 communes nouvelles de 1 000 habitants et plus, 945 listes ont été présentées à l'occasion du premier tour des élections municipales de 2020 : 20 000 ont été constituées pour l'ensemble des 9 797 communes françaises de 1 000 habitants et plus.

	Une liste	Deux listes	Plus de deux listes
Communes nouvelles	46,57 %	39,95 %	14,08 %
Ensemble des communes	38,81 %	39,21 %	21,98 %

Source : ministère de l'Intérieur

Répartition des listes pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 dans les 554 communes nouvelles de 1 000 habitants et plus

La répartition différente du nombre de listes entre les communes nouvelles et l'ensemble des communes de 1 000 habitants et plus est une caractéristique propre aux communes nouvelles. En effet, extraire dans l'ensemble des communes françaises celles dont la population est comprise entre 1 000 et 30 000 habitants (pour rappel, il n'existe que six communes nouvelles : Cherbourg-en-Cotentin, (14), Annecy (74), Les Sables-d'Olonne (85), Évry-Courcouronnes (91), Le Chesnay-Rocquencourt et Saint-Germain-en-Laye (78) dont la population est égale ou supérieure à 30 000 habitants) ne modifie pas la conclusion apportée en première intention : 40 % de l'ensemble des communes comprenant une population comprise entre 1 000 et 30 000 habitants n'ont compté qu'une seule liste, 40 % deux listes et 20 % trois listes.

La faiblesse du nombre des communes nouvelles concernées par un effectif de leur conseil municipal dérogeant à celui du droit commun n'est pas de nature à conclure pour expliquer ce résultat.

Lors des élections municipales de 2020, seules 58 des 554 communes nouvelles ont été concernées par les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019, soit 10 % de l'effectif considéré : 37 de l'échantillon des communes ayant un effectif dérogeant au droit commun, soit 64 % du total de celles concernées, ont enregistré *a minima* le dépôt deux listes. L'effectif du conseil municipal et la part plus importante des communes nouvelles de 1 000 habitants et plus, concernées par le dépôt d'une seule liste, sont donc bien deux variables indépendantes.

Si le nombre de candidats qui se présentent aux élections municipales ne rend qu'imparfaitement compte de la vitalité démocratique, deux éléments d'explications peuvent être avancés.

→ Le premier est celui du consensus dont la commune nouvelle a fait l'objet : les projets mis en œuvre à cette échelle, en permettant d'associer des sensibilités politiques différentes issues de celles existantes à l'origine dans chacune des communes fondatrices, ont permis d'établir ce projet.

→ La seconde explication, sans qu'il n'existe de contradiction avec la première, tient au statut de l'élu. S'il concerne tous les élus, il ressort que ceux des communes nouvelles ont des particularités qui leur sont propres. La mise en œuvre d'une commune

nouvelle nécessite de leur part une implication plus forte que ceux des autres communes (l'étendue des territoires constitués et la nécessité de développer un projet à une échelle plus importante en sont les ressorts principaux) sans pour autant que leur régime indemnitaire n'ait été revu en conséquence.

En définitive, si la part relative des communes nouvelles ayant enregistré le dépôt d'une seule liste est plus importante que celle de l'ensemble des communes françaises appartenant à la même strate, il n'est pas possible d'établir une corrélation entre l'augmentation de l'effectif du conseil municipal à l'issue de la création de la commune nouvelle et la réduction de l'offre électorale telle qu'appréhendée à partir du nombre de listes déposées.

### Synthèse

S'il est difficile de tirer quelques enseignements des élections municipales de 2020 qui se sont tenues dans un contexte très particulier lié à la pandémie de la Covid-19, on retiendra que :

→ l'analyse des résultats à la suite du renouvellement général des conseils municipaux en 2020, tant pour ce qui concerne l'abstention, les bulletins blancs et nuls et l'étendue de l'offre électorale, ne permet pas de conclure à l'existence d'une spécificité des communes nouvelles au sein de cet ensemble ;

→ la consultation électorale a porté sur les enjeux des politiques conduites au sein de chacune des communes et non sur les évolutions organiques que certaines d'entre elles ont connu à travers la création d'une commune nouvelle. Sur cette base, il est dès lors possible d'enrichir les résultats présentés.

## C.

# COMPRENDRE UN PROCESSUS AUSSI SIMPLE QUE COMPLEXE

Si les données relatives aux communes nouvelles permettent de mesurer l'ampleur de la réorganisation du tissu communal, sans qu'il n'ait existé de particularités quant au comportement électoral à la suite des élections municipales de 2020, elles n'en déterminent pas l'origine.

Si la finalité poursuivie par plusieurs communes pour faire « une » est aisée à comprendre, les motivations sous-jacentes permettant de faire aboutir ce projet sont plus complexes. Car, à l'inverse des fusions de communes issues de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, la commune nouvelle est, depuis l'origine, créée uniquement sur une base volontaire des élus municipaux. La délibération de chacun des conseils municipaux, indépendamment de sa population et autres moyens financiers, est requise pour y parvenir. Une liberté pour laquelle il est nécessaire d'abandonner l'évidence d'une démarche simplificatrice et d'autres faux amis tels que les dotations de l'État.

Les dotations de l'État sont l'un de ceux-ci, dès lors que celles-ci sont une conséquence de la création de la commune nouvelle. Ces dotations n'ont été, dans la meilleure des hypothèses, qu'un catalyseur. Car, la commune nouvelle relève avant toute autre considération d'une histoire profondément humaine. Il existe aussi des évidences simplificatrices suivant lesquelles la commune nouvelle remettrait en cause la structuration des EPCI à FP opérée depuis 2010. Or, l'intercommunalité est l'un des fondements des réflexions sous-jacentes aux communes nouvelles. Ensuite, sans qu'il ne soit possible de théoriser la géographie de la commune nouvelle, la liberté est individuelle, les créations de communes nouvelles jusqu'à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022 permettent bien de dessiner une géographie, celle située à l'ouest d'un arc allant du Havre à Bordeaux.

### C.1 Les dotations de l'État : le faux-ami de la commune nouvelle

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. Car, par comparaison avec ce qui a été mis en œuvre pour accompagner l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1992, la commune nouvelle présente trois différences majeures :

→ d'une part, l'incitation financière, dont bénéficie la commune nouvelle avant qu'elle ne revienne au terme d'une période de trois années dans le droit commun, est encadrée dans le temps. La dotation d'amorçage (elle a succédé à la majoration forfaitaire de 5 % qui prévalait antérieurement), d'un montant de 6 euros par habitant<sup>4</sup>, majorée depuis la loi de finances pour 2022 de quatre euros (seules les communes nouvelles dont la population est égale ou inférieure à 3500 habitants peuvent en bénéficier), n'existe que pendant les trois années qui suivent la création de la commune nouvelle<sup>5</sup> ;

→ d'autre part, bénéficier de la dotation d'amorçage nécessite de vérifier une condition liée à la population de la commune nouvelle. Seules celles dont la

population est égale ou inférieure à 150 000 habitants sont éligibles ;

→ enfin, les montants affectés à cette politique sont d'une nature bien différente de ceux consacrés à l'intercommunalité à fiscalité propre. Pour les communes nouvelles, la logique de l'aide est celle d'un flux (dès lors le retour au droit commun intervient au terme des trois années de la dotation d'amorçage), alors que la pérennité de la dotation d'intercommunalité dont chacun des EPCI à FP bénéficie est celle du stock.

Écartons l'argument suivant lequel la création d'une commune nouvelle serait donc motivée à titre principal, à l'instar de ce qui a parfois pu se produire lorsque la coopération intercommunale fut relancée en 1992 avec les communautés dites « DGF », par le seul souci de maximiser les dotations de l'État : les limites apportées *supra* réduisent encore la solidité de cet argument. De surcroît, l'encadrement dans le temps de l'incitation financière, mis en tension avec le caractère irréversible de la création d'une commune nouvelle, réduit à la portion congrue ce prisme d'analyse.

Bien sûr, la création d'une commune nouvelle n'interdit pas que des optimisations financières se produisent, autorisant à amplifier l'exercice de certaines politiques : l'exemple de la situation des communes nouvelles depuis la pandémie de la Covid-19 le démontre. De même, l'étude réalisée en 2019 par la société Stratorial concernant l'analyse

<sup>4</sup> Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, JO 29 décembre 2021, article 250

<sup>5</sup> Loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, JO 31 décembre 2021, article 194

financière de six communes nouvelles (Terres-de-Caux, Le Bas-Ségala, Baugé-en-Anjou, Val de Briey, Châtel-en-Trièves, Le Dévoluy) conforte l'hypothèse d'indépendance partielle entre la création d'une commune nouvelle et la maximisation des dotations de l'État : dans l'échantillon retenu, la logique a été celle de développer des services et de renforcer l'attractivité du territoire et non celle de se regrouper pour contrecarrer la baisse des dotations de l'État. Le projet politique, qui a surdéterminé toute autre considération, explique aussi qu'il ne soit pas possible d'appréhender les économies générées dès

lors que celles-ci, propres à chaque commune, sont immédiatement réinvesties pour mettre en œuvre le projet de territoire afin de développer des services, voire des compétences et des politiques ignorées jusqu'alors.

L'équilibre budgétaire de la commune nouvelle est une construction ex post pour laquelle il n'a existé *ex ante* aucune démonstration mathématique préalable, dès lors que les marges de manœuvre dégagées n'ont souvent eu d'autre affectation que celle de la mise en œuvre du projet politique.

## C.2 La commune nouvelle, une histoire de femmes et d'hommes

Le projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales débattu au Parlement au cours des années 2009-2010, et au sein duquel les dispositions relatives aux communes nouvelles figurent, cristallisa de nombreuses oppositions. À titre principal, le conseiller territorial (en lieu et place du conseiller général et du conseiller régional) et la fin de la clause générale de compétences des départements et des régions. Soucieux qu'une majorité adopte ce projet de loi, Nicolas Sarkozy confia le soin à Michel Mercier, alors ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, de défendre le texte au Sénat lors de la deuxième lecture. La mission qui lui fût assignée aura été celle d'élaborer des compromis. L'implication de Michel Mercier n'a pas été circonscrite à cette seule recherche. Son intervention lors de la séance du 2 juillet 2010 sur l'une des dispositions du projet de loi - l'article 8 relatif aux communes nouvelles - n'avait pour lui rien de fortuite : elle faisait corps avec ses premiers engagements dans la vie politique.

Lorsqu'il se présenta pour la première fois aux élections municipales dans la commune de Thizy lors du scrutin tenu le 14 mars 1971, l'un des éléments essentiels de son programme désigné comme « absolument nécessaire », et avant même la présentation des politiques qu'il convenait de renforcer au sein de la commune, consistait à trouver « un accord étroit avec Bourg-de-Thizy ». Même s'il serait anachronique de parler de commune nouvelle en 1971 pour un projet visant à l'époque à fusionner des communes, l'attention portée par Michel Mercier à cette question est ancienne. Les dispositions des articles 21 à 25 relatives aux communes nouvelles de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, autorisèrent que le projet présenté aux électeurs de Thizy en 1971

advienne le 1<sup>er</sup> janvier 2013 lorsque les communes de Bourg-de-Thizy, La Chapelle de Mardore, Mardore, Marnand et Thizy fondèrent ensemble la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs.

La singularité de cette histoire mérite d'être mise en perspective avec les liens personnels existants entre Michel Mercier et Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité. Ayant effectué ensemble à Lyon leurs études de droit, Michel Mercier les rappela lors de la discussion parlementaire en 2010 au sujet de la réforme des collectivités territoriales. Ils ne sauraient tout expliquer, mais la relation de confiance nouée entre les deux hommes autorisa Jacques Pélissard, à partir de l'expérience de la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs dont Michel Mercier fut le maire jusqu'au 4 août 2017, de procéder à une inflexion profonde par rapport à l'approche qu'il avait retenue sur cette question lors du débat parlementaire relatif à la réforme des collectivités territoriales en 2010.

Le discours prononcé par Jacques Pélissard lors du 96<sup>e</sup> Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France en 2013 en donne toute la mesure : « *Cet attachement viscéral à la commune n'est pas incompatible avec l'émergence de communes fortes. Le regroupement, là encore, sur la base du volontariat, de la liberté de décision des conseils municipaux, le regroupement volontaire de communes est possible* ». La réorientation de la position défendue par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, alors même que ses représentants portèrent en 2010 une position suivant laquelle la création d'une commune nouvelle ne pouvait conduire à ce que celle-ci bénéficie d'une sur-dotation de 5 %, obéit à une conviction indépendante des circonstances : quelques mois plus tard, Jacques Pélissard déposa une proposition de loi<sup>7</sup> qui, jointe à celle de Christine Pirès-Beaune, servit de matrice à la loi n°2015-292 du 16 mars 2015. De même, la résolution générale du 97<sup>e</sup> Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France tenu en 2014 indique que « *L'engagement de l'AMF pour la création volontaire de « communes nouvelles » prouve que c'est avec la volonté des élus*

<sup>6</sup> Allocution de Jacques Pélissard, 96<sup>e</sup> Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, 19 novembre 2013

<sup>7</sup> Proposition de loi n°1778 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, Assemblée nationale, 11 février 2014.

*locaux que les grands changements sont possibles. Toujours nous préférons la liberté à la contrainte* ». Michel Mercier et Christine Pirès-Beaune, députée du Puy-de-Dôme furent ensuite les rapporteurs dans leurs assemblées respectives de la proposition de loi de Jacques Pélissard à laquelle avait été jointe celle de Christine Pirès-Beaune.

À bien des égards, cette histoire résume celle des communes nouvelles. Des fils, tissés avec patience, pour dessiner un avenir à la commune : il s'agit de la rendre plus forte et vivante. Ce dessein est sa seule épure, celui du désir d'un avenir pour la commune, s'inscrivant à rebours de l'entretien d'une vision nostalgique ou des illusions de l'efficacité économique. Nonobstant l'absence d'obligation ou les incertitudes législatives l'entourant, c'est en ne comptant que sur eux-mêmes, quelle qu'ait été, *in fine*, la configuration de la commune nouvelle créée, que les élus locaux se sont engagés dans la solidification de cet échelon. Produit d'une histoire entre les femmes et les hommes d'un territoire donné, elle est aussi le fruit des relations horizontales qui se sont rapidement développées.

Ainsi, très rapidement, les premiers créateurs d'une

commune nouvelle furent sollicités par d'autres élus afin d'exposer les réponses aussi concrètes que diverses qu'ils avaient pu trouver pour faire aboutir leurs projets.

Lorsqu'ils sillonnèrent la France au cours de la période 2012-2016 ; ils rendirent compte d'un processus, du contenu de la charte, mais aussi des difficultés qu'ils rencontrèrent dont celles externes ne furent pas les moindres. Un exemple parmi tant d'autres, le problème est aujourd'hui résolu, lorsque l'odonymie (noms des voies, rues, avenues...) de certaines des communes fondatrices se recoupait et rendait difficile pour les personnes concernées la réception de leur courrier.

En parallèle, la première Rencontre nationale des communes nouvelles fut organisée à Thizy-les-Bourgs en 2014, la seconde à Baugé-en-Anjou en 2015. L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité prit ensuite le relais, organisant depuis lors la Rencontre annuelle des communes nouvelles. C'est dans ce cadre que s'opère aujourd'hui la structuration des problématiques rencontrées au fil de l'eau par les élus des communes nouvelles et les propositions pour y remédier.

## C.3 La commune nouvelle et l'intercommunalité

L'inscription de ces histoires s'apprécie dans un contexte : celui de l'intercommunalité envisagée à partir de la construction des EPCI à FP. L'observation des cartes des EPCI à FP sur la période 1992 à 1995 lorsque la coopération intercommunale fut relancée en donne la direction : la capillarité en tache d'huile des EPCI à FP sur cette période, à titre principal sur l'étendue du périmètre des régions Bretagne et Pays-de-Loire, recouvre une large part de celle des communes nouvelles. Il convient d'en prendre la mesure.

Trois éléments sont, à titre particulier, étudiés :

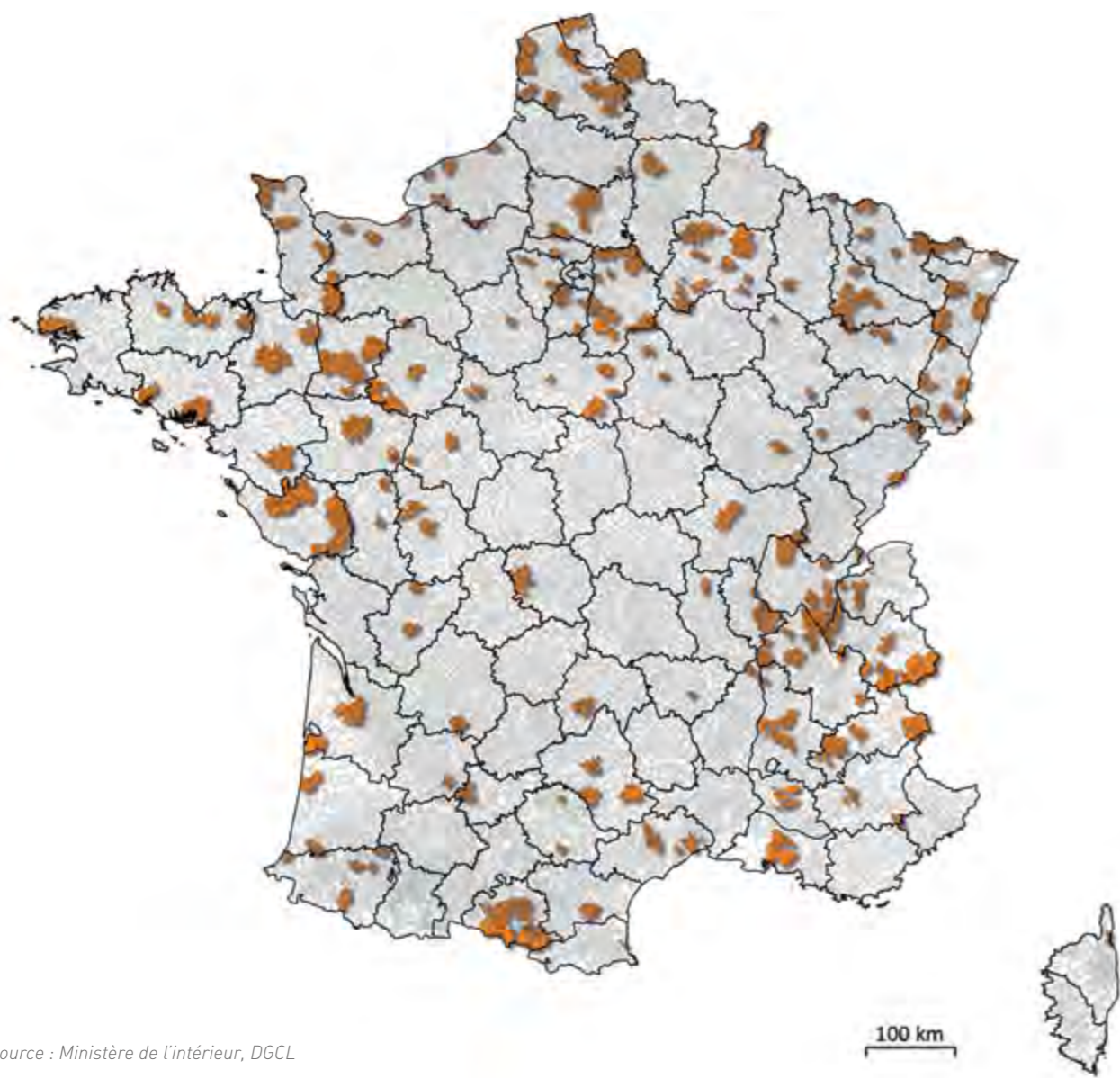
→ le premier est celui du cadre dans lequel la commune nouvelle s'est développée : le département ;

→ le deuxième élément concerne les liaisons assez étroites qu'il est possible d'établir entre le développement des EPCI à FP et les communes nouvelles ;

→ le dernier élément concerne le niveau d'intégration fiscale : il existe une corrélation assez étroite entre l'importance de celui-ci et l'essor des communes nouvelles.

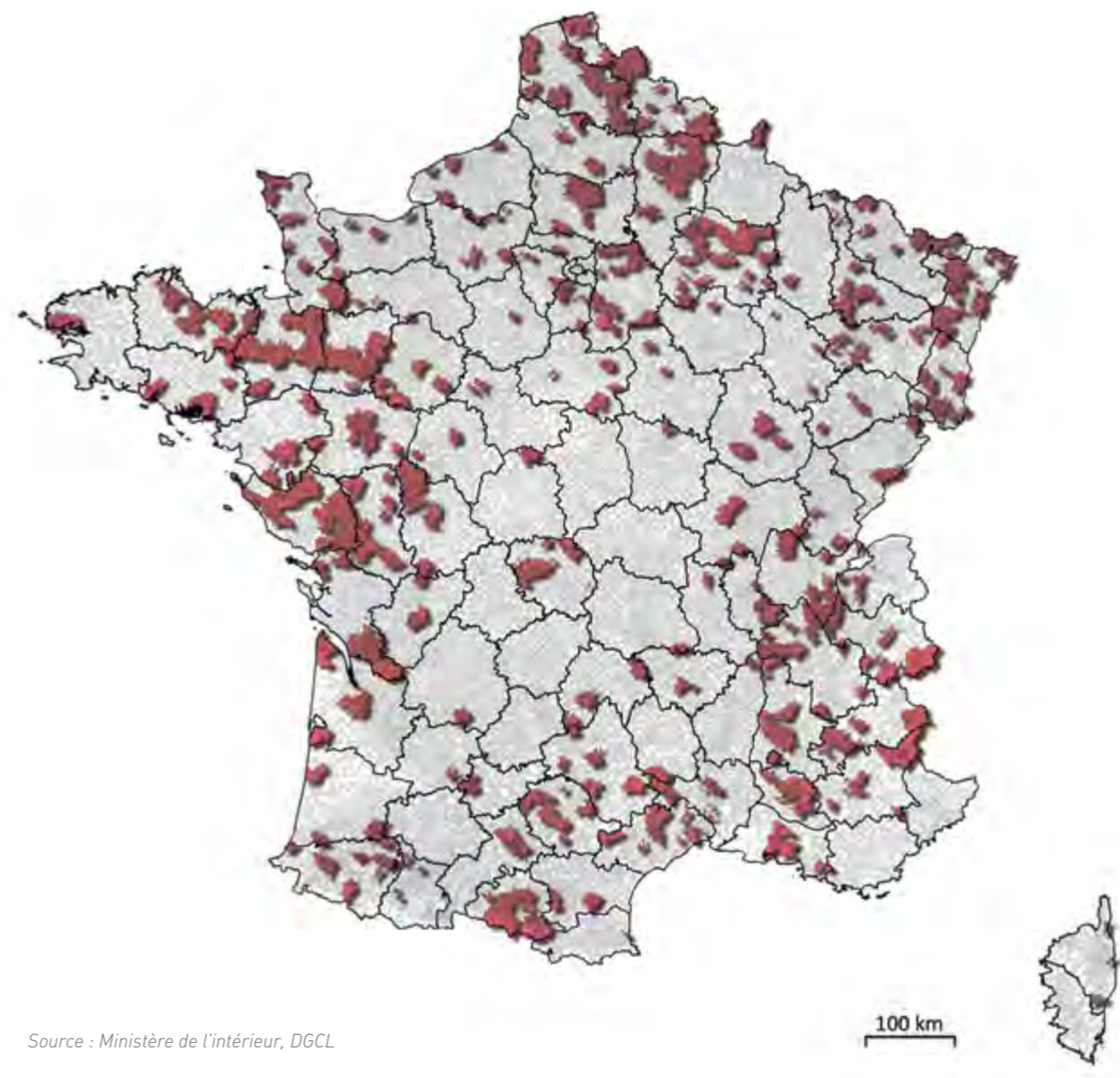


Communes appartenant à un EPCI à FP  
le 1<sup>er</sup> janvier 1992



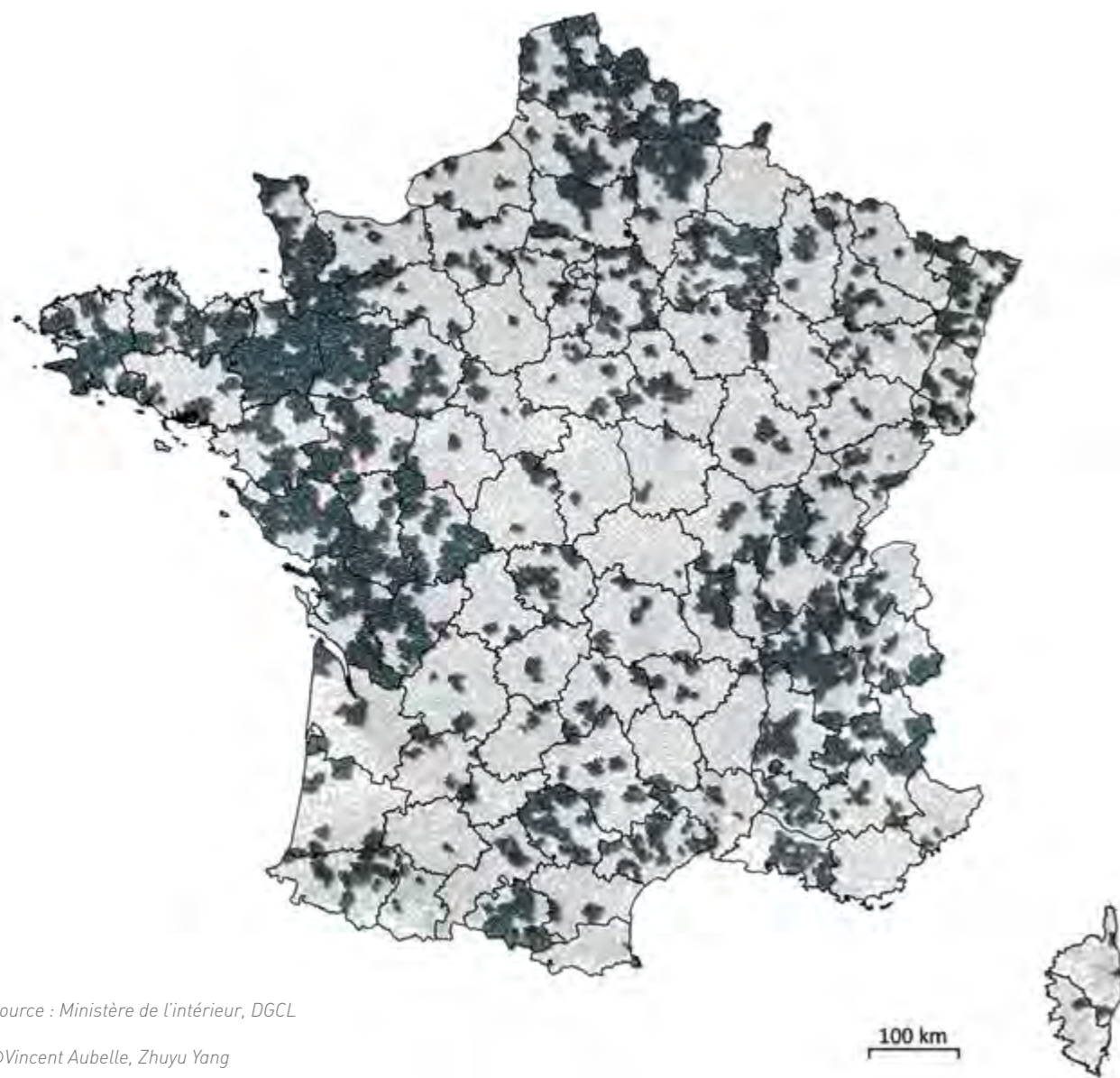
Source : Ministère de l'intérieur, DGCL  
©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

Communes appartenant à un EPCI à FP  
le 1<sup>er</sup> janvier 1993



Source : Ministère de l'intérieur, DGCL  
©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

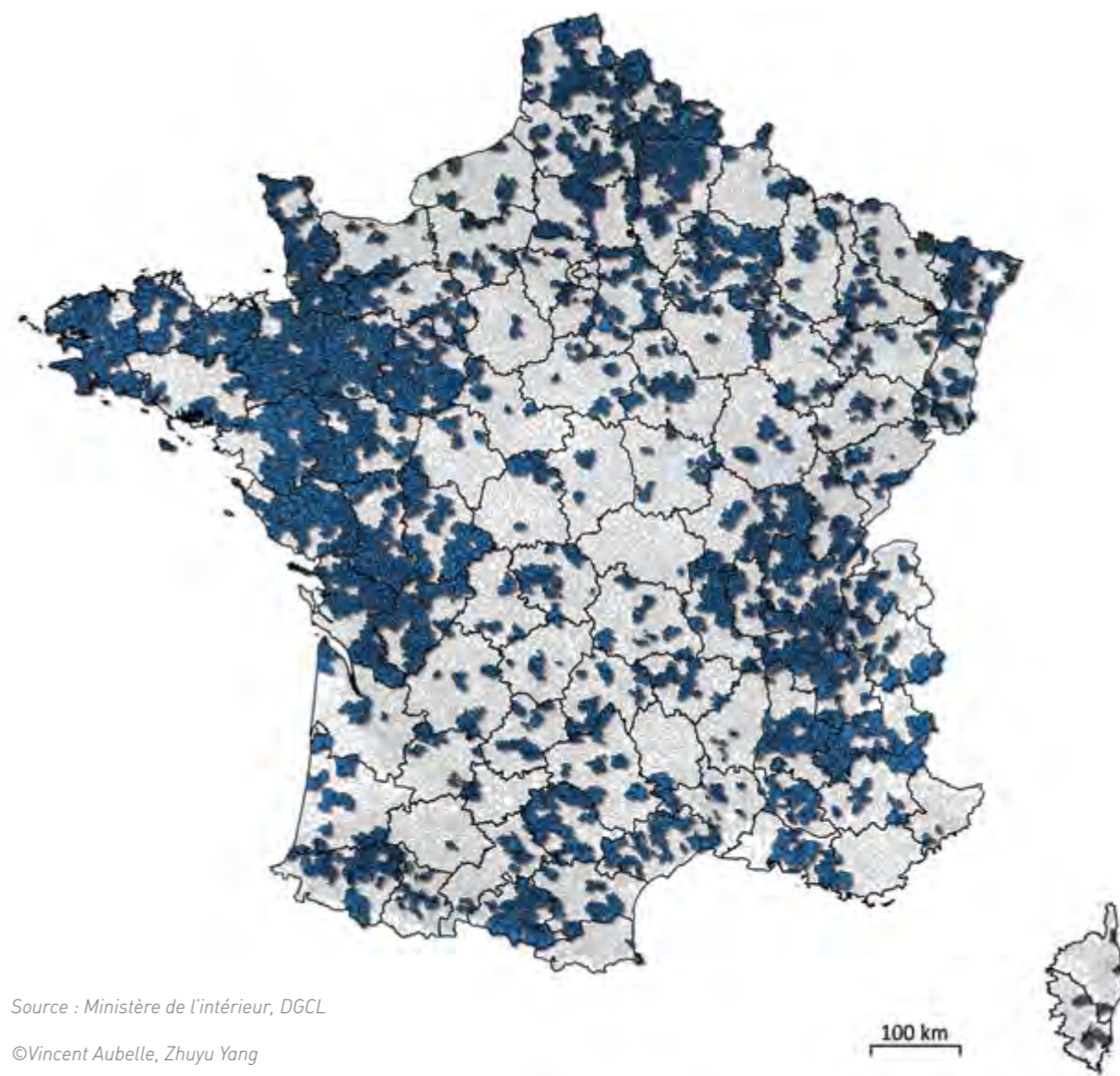
Communes appartenant à un EPCI à FP  
le 1<sup>er</sup> janvier 1994



Source : Ministère de l'intérieur, DGCL

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

Communes appartenant à un EPCI à FP  
le 1<sup>er</sup> janvier 1995



Source : Ministère de l'intérieur, DGCL

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang



**a) Le département, cadre d'analyse de la commune nouvelle**

Étudier le rapport entre la structuration des EPCI à FP et les communes nouvelles nécessite de définir le cadre spatial dans lequel la réflexion doit être conduite.

Le premier niveau d'analyse consiste à mettre en tension, d'une part, la carte des EPCI à FP constitués à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1995 (trois années après que la coopération intercommunale ait été relancée) et d'autre part, celle des communes nouvelles existantes à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020. L'analyse de celles-ci conduit à repérer à la fois des parallèles (à titre d'exemple, le développement des EPCI à FP dans les régions Hauts-de-France et Grand-Est alors même que le développement des communes nouvelles dans ces régions reste embryonnaire) et des convergences : dans certains des départements des régions Bretagne, Normandie, Rhône-Alpes-Auvergne, il est possible de superposer le calque des EPCI à FP créés à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1995 avec celui des communes nouvelles existantes à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Si le périmètre régional permet de repérer les dynamiques par grands ensembles, il est pourtant nécessaire de se doter d'un cadre d'analyse plus fin : le périmètre départemental. La justification de ce choix résulte de deux éléments qui se conjuguent :

→ d'une part, le périmètre du département est celui qui depuis longtemps a été retenu pour opérer les réorganisations territoriales. Ainsi, en 1971, c'est dans ce cadre que le plan des fusions de communes et des autres formes de coopération intercommunale à promouvoir devait être établi, une commission *ad hoc* d'élus locaux ayant été constituée dans chacune d'entre eux<sup>8</sup>. De même, en 1992, une commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) a été instituée dans chaque département afin de tenir à jour un état de la coopération intercommunale et de proposer un projet de schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI)<sup>9</sup>. Enfin, les travaux relatifs à l'élaboration des SDCI de 2012 et de 2016 conduisant à la rationalisation du périmètre des EPCI s'inscrivent aussi à l'échelle du département.

→ D'autre part, et au-delà du cadre retenu pour conduire les réorganisations territoriales, c'est au sein du département que les relations entre les élus locaux s'établissent et s'entretiennent. Mentionnons à cet égard que la structuration de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité est fondée sur la base d'un réseau d'associations départementales.

Aussi, si la région est devenue une collectivité territoriale en 1982, et indépendamment des politiques mises en œuvre au titre de leur compétence « aménagement du territoire » pour favoriser la structuration des territoires intercommunaux<sup>10</sup>, les élus privilégient le cadre départemental pour l'établissement de leurs relations interpersonnelles.

**b) La dynamique de la commune nouvelle au prisme de la carte des EPCI à FP**

À partir de cette première conclusion, il convient d'étudier pourquoi le développement de communes nouvelles a été, ou pas, engagé dans certains départements. Le lien avec l'intercommunalité et la dynamique des EPCI à FP peut constituer une première explication. Deux raisons justifient de s'y attarder :

→ la première se fonde sur l'appariement conceptuel entre les deux démarches, qu'il s'agisse de l'engagement dans une commune nouvelle ou un EPCI à FP, dès lors que toutes deux visent à rénover le cadre communal issu de la Révolution française ;

→ la seconde est issue de la réalité de certaines des communes nouvelles. À la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022, 30 communes nouvelles ont été constituées sur la totalité du périmètre d'un EPCI à FP préexistant, permettant de les qualifier de facto de « commune-communauté » avant même que les dispositions en la matière, issues de la loi n°2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019, n'interviennent.

La mise en tension de la carte des EPCI à FP à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1995 et celle des communes nouvelles à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020 (voir *infra*) permet d'approcher en première intention le lien entre la structure intercommunale sur la base des EPCI à FP et les communes nouvelles.

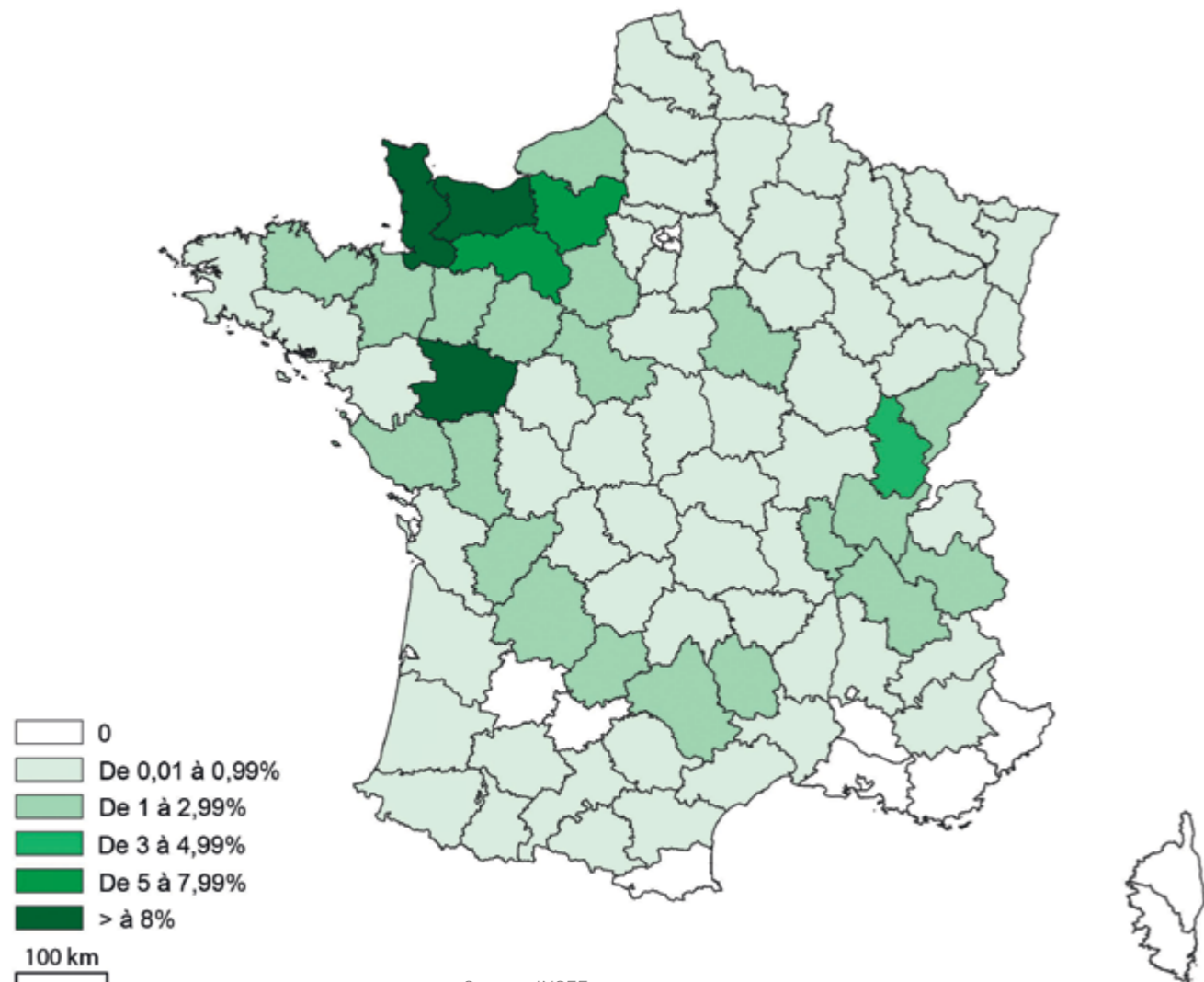
Code du département	Département	Part des communes appartenant à un EPCI à la date du 1 <sup>er</sup> janvier 1995	Part relative de communes fondatrices du département sur total des communes fondatrices d'une commune nouvelle (en %)
49	Maine-et-Loire	60,16	8,91
14	Calvados	16,60	8,75
50	Manche	73,42	8,15
61	Orne	38,86	5,97
27	Eure	17,04	5,05
39	Jura	24,77	3,10
24	Dordogne	11,85	2,98
79	Deux-Sèvres	64,94	2,90
16	Charente	59,41	2,31
28	Eure-et-Loir	2,98	2,11
48	Lozère	3,24	1,99
73	Savoie	38,03	1,91
76	Seine-Maritime	15,70	1,91
01	Ain	55,61	1,71
89	Yonne	17,88	1,71
46	Lot	21,18	1,59
22	Côtes-d'Armor	82,71	1,55
38	Isère	61,73	1,51
69	Rhône	42,32	1,47
85	Vendée	72,44	1,47
25	Doubs	17,85	1,43
53	Mayenne	75,86	1,35
72	Sarthe	61,87	1,35
35	Ille-et-Vilaine	81,53	1,31
41	Loir-et-Cher	12,37	1,31
12	Aveyron	16,45	1,07
60	Oise	37,81	0,95
05	Hautes-Alpes	66,67	0,91
08	Ardennes	17,49	0,91
74	Haute-Savoie	30,03	0,91
44	Loire-Atlantique	61,99	0,88
86	Vienne	56,23	0,88
	<b>Total</b>	<b>37,98</b>	<b>80,35</b>

Départements pour lesquels la part des communes fondatrices d'une commune nouvelle est comprise entre 0,88 % et 8,91 % avec indication de la part des communes membres d'un EPCI à FP à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1995

Sources : DGCL et Insee

<sup>8</sup> Loi n°71-788 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, Journal officiel du 18 juillet 1971, p.7091.  
<sup>9</sup> Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Journal officiel du 8 février 1992, p.2064.  
<sup>10</sup> Crédit local de France, La place de l'intercommunalité dans les politiques régionales, 1996, 302 p.

### Part relative par département des communes fondatrices d'une commune nouvelle sur le nombre total de celles-ci à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021 - France métropolitaine



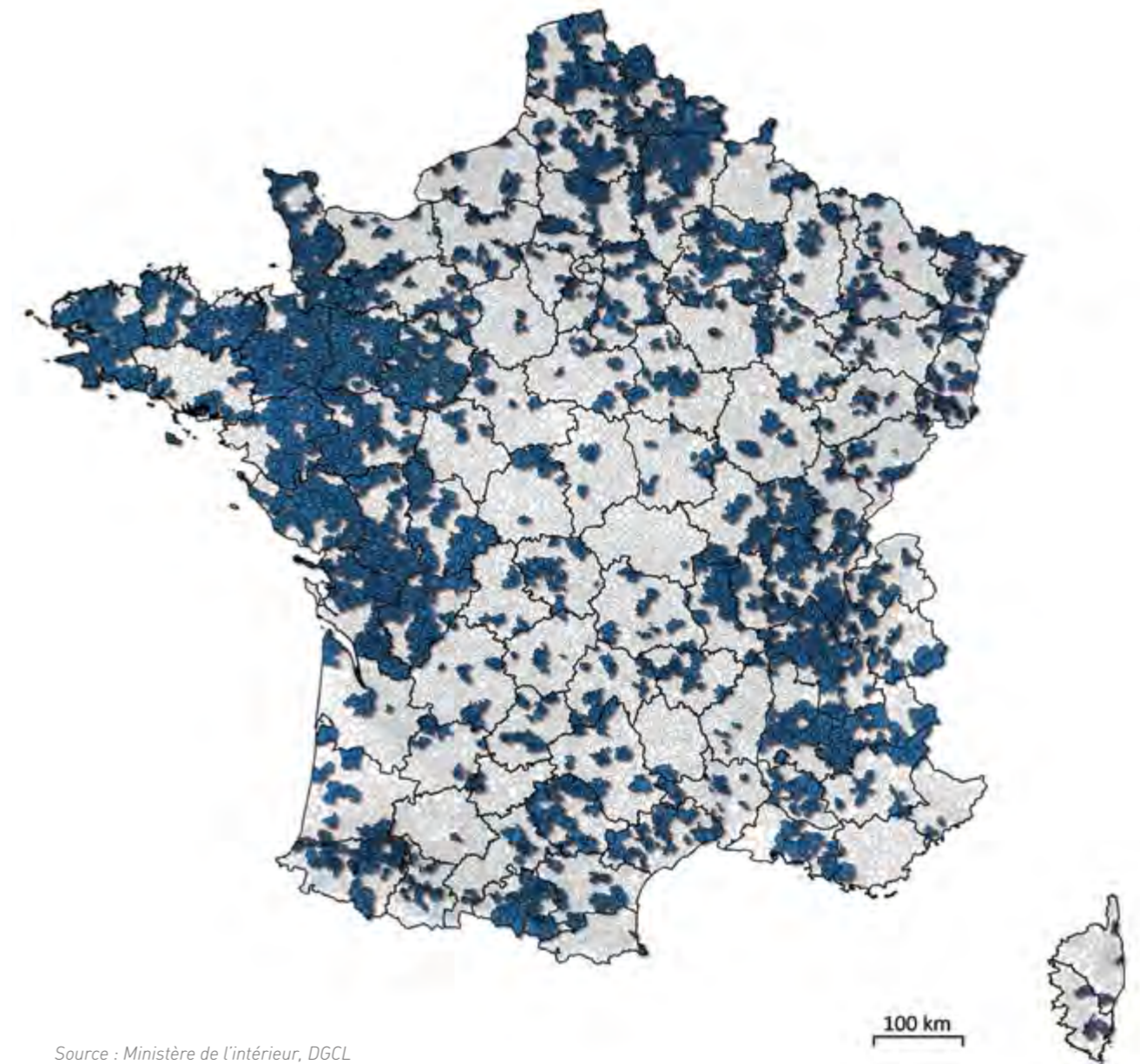
Source : INSEE

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

Au sein de l'échantillon retenu pour les communes nouvelles, 80 % des communes fondatrices d'une commune nouvelle concernent 32 départements. Si à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1995, le taux d'appartenance des communes métropolitaines à un EPCI à FP s'élevait à près de 32 %, il atteint la valeur de 38 % dans les 32 départements au sein desquels se trouvent 80 % des communes fondatrices d'une commune nouvelle (date du 1<sup>er</sup> janvier 2020). S'il existe une corrélation positive au niveau national entre ces deux grandeurs (le taux d'appartenance des communes à un EPCI à FP et le taux de communes fondatrices d'une commune nouvelle sur l'ensemble des communes fondatrices), il n'est pas possible d'en tirer une

conclusion définitive. L'examen de la situation au niveau de chacun des 32 départements conduit à souligner soit, la forte corrélation entre ces deux grandeurs (à titre d'exemple, la part des communes appartenant à un EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 1995 dans les départements de la Charente, du Maine-et-Loire, de la Manche ou des Deux-Sèvres a été respectivement de 59 %, 60 %, 73 % et 64 %), soit la situation contraire (à titre d'exemple, le département du Calvados arrive en deuxième position quant au nombre de communes fondatrices d'une commune nouvelle au 1<sup>er</sup> janvier 2020 alors que le taux des communes appartenant un EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 1995 était égal à 16 %).

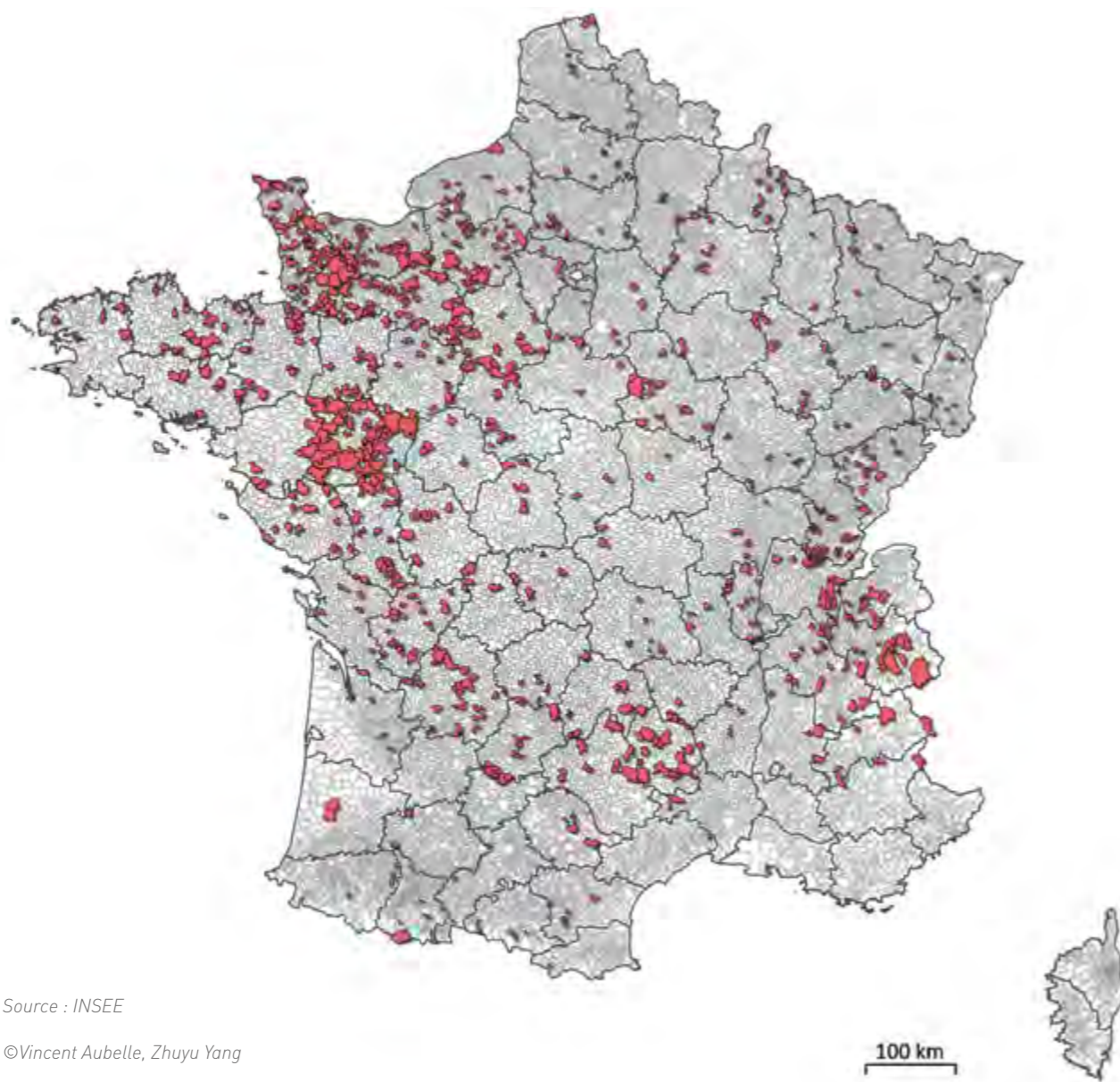
### Communes appartenant à un EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 1995



Source : Ministère de l'intérieur, DGCL

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

## Ensemble des communes nouvelles existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2020



Source : INSEE

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

L'analyse de la dynamique appréhendée au niveau national entre ces deux processus (appartenance à un EPCI à FP et création d'une commune nouvelle) mérite donc d'être affinée.

À cet égard, la prise en compte du coefficient d'intégration fiscale des EPCI à FP constitue un autre axe de la réflexion : il présente comme intérêt de relier dans une temporalité identique ces deux problématiques.

### c) La commune nouvelle et l'intégration fiscale de l'EPCI à FP

L'année 2016 est retenue comme celle de référence pour appréhender le degré d'intégration intercommunale, dès lors qu'au 1<sup>er</sup> janvier de cette année, seules 27 communes n'appartenaient pas encore à un EPCI à FP. Deux considérations expliquent le choix de l'année 2016 comme référence :

→ c'est au cours de celle-ci que le nombre de créations de communes nouvelles fut le plus important : 313 communes nouvelles furent créées à partir de 1 088 communes fondatrices ;

→ par ailleurs, c'est au cours de l'année 2016 que fut défini la seconde génération des SDCI : les rationalisations opérées à l'issue de ceux-ci (le nombre d'EPCI à FP est passé de 2133 à 1266 le 1<sup>er</sup> janvier 2017) ont été un terreau fertile pour les réflexions conduites en matière de création de communes nouvelles.

Il s'agit alors d'éprouver la solidité du lien entre

→ d'une part, l'importance relative du nombre de communes fondatrices d'une commune nouvelle dans chacun des départements à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;

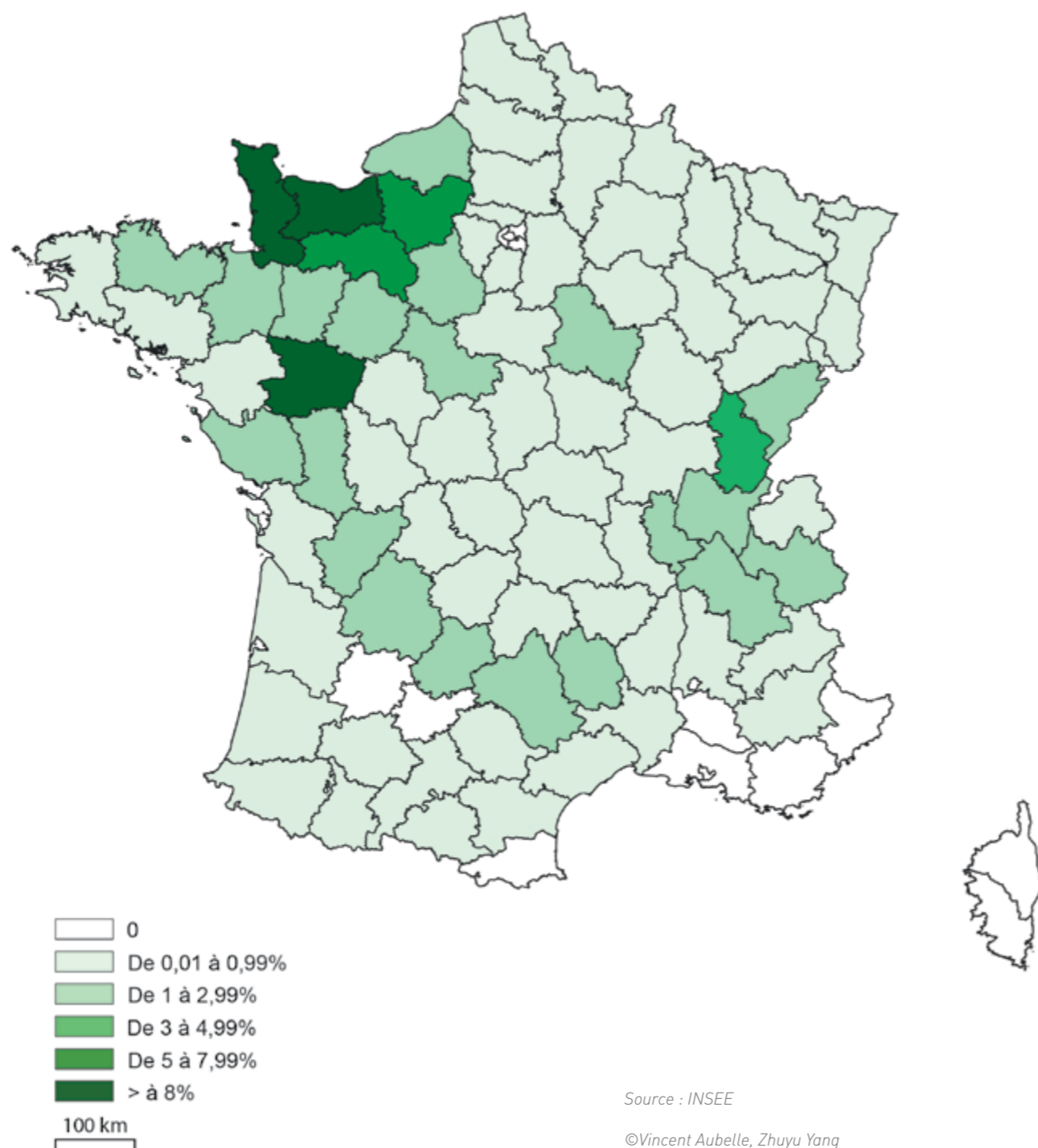
→ d'autre part, l'intégration fiscale des EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2016 soit pour chaque département, la part relative des EPCI à FP dont le coefficient d'intégration fiscale est égal ou supérieur d'une part, à 0,35025<sup>11</sup> (cette valeur correspond à celle du coefficient d'intégration fiscale moyen des communautés d'agglomération en 2016) et d'autre part à 0,4 sur l'ensemble de ceux du département. Disposer d'un coefficient d'intégration fiscale élevé ne peut valoir automaticité de la création d'une commune nouvelle. Les discussions entretenues chaque année sur la règle de partage du Fonds de péréquation intercommunal et communal, les difficultés à mettre en œuvre les mutualisations de personnels et de moyens ou la mise en place des fonds de concours sont autant de sujets qui cristallisent les discussions et les tensions entre les communes et les EPCI à FP. Mais peut-être est-ce encore le régime de la fiscalité économique unique (TPU) intercommunal, et dans son prolongement, le caractère insatisfaisant des calculs relatifs aux transferts de charges<sup>12</sup>, qui exprime avec le plus de justesse l'acuité des tensions rencontrées entre communes et EPCI. Toutefois, cela serait commettre une profonde erreur que de résumer l'EPCI à FP à une somme de problèmes.

En fonction de ces données, 55 % des EPCI de France métropolitaine disposent en 2016 d'un coefficient d'intégration fiscale supérieur à 0,35025 ; cette part est de 35 % lorsque la valeur du coefficient d'intégration fiscale retenue est égale ou supérieure à 0,4. Au niveau des EPCI à FP de France métropolitaine, deux départements - Paris et le Val d'Oise - ne comptent aucun EPCI à FP dont le coefficient d'intégration fiscale excède la valeur moyenne atteinte pour les communautés d'agglomération. À l'inverse, les départements du Lot et de l'Orne sont ceux dont la part respective des EPCI à FP dont le coefficient d'intégration fiscale est a minima égale à 0,4 est la plus élevée : la valeur est de 91 % pour le Lot et 96 % pour l'Orne.

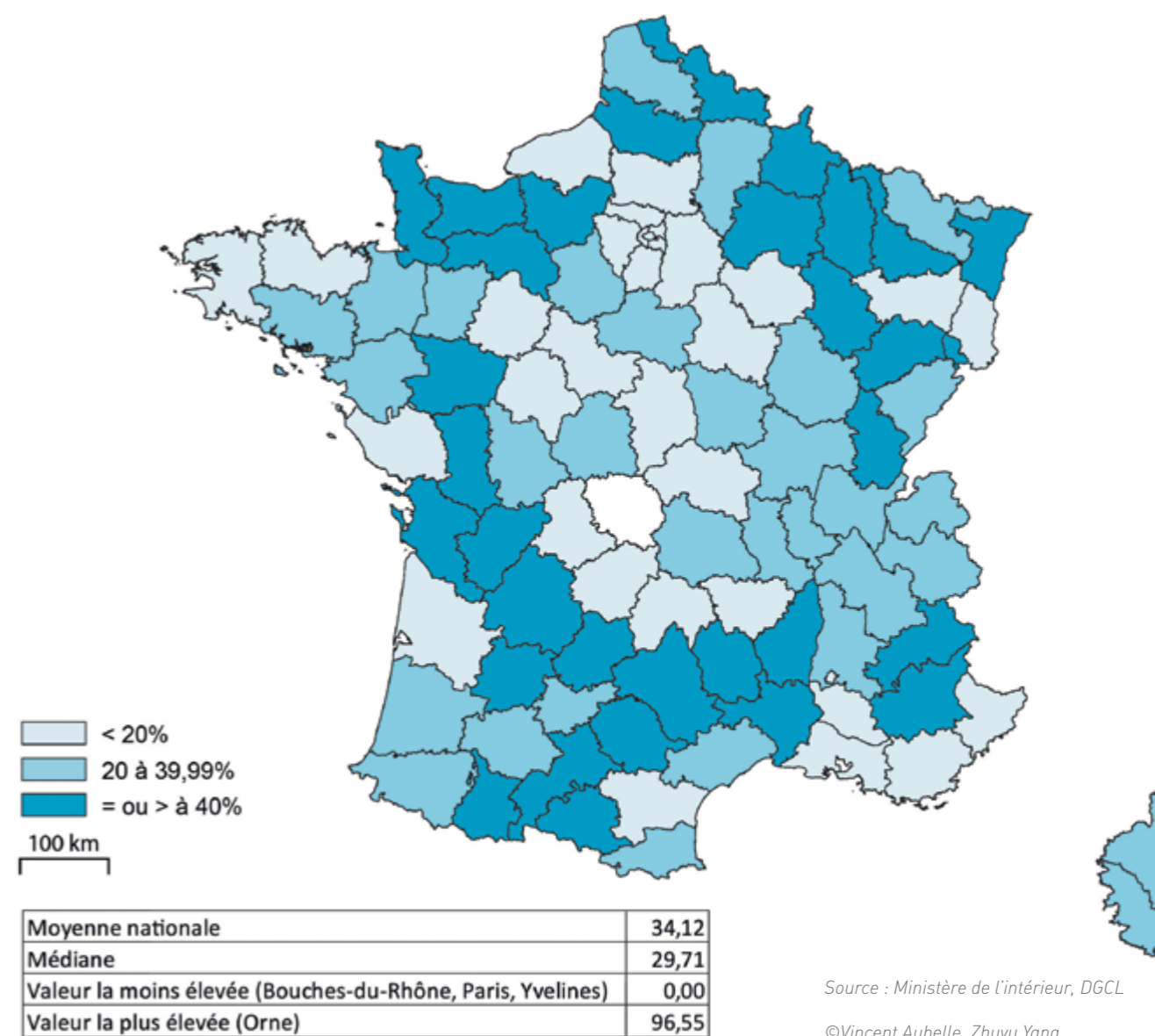
<sup>11</sup> En 2016, la valeur du coefficient d'intégration fiscale a été de 0,334252 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et 0,355642 pour les communautés d'agglomération

<sup>12</sup> À ce sujet : TA Grenoble, 29 novembre 2021, n°1904084.

Part relative par département des communes fondatrices d'une commune nouvelle sur le nombre total de celles-ci à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021 - France métropolitaine



Part relative des EPCI à FP par département ayant un coefficient d'intégration fiscale égal ou supérieur à 0,4 en 2016 - France métropolitaine



L'analyse mérite d'être approfondie dans les départements où le nombre de communes fondatrices d'une commune nouvelle à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020 a été le plus important, et à titre particulier, les dix premiers départements par ordre croissant de cet ensemble : 50 % de l'ensemble des communes fondatrices sont situées dans le ressort

de l'un d'entre eux. Il importe de rappeler que le coefficient d'intégration fiscale qui varie entre 0 et 1 mesure l'importance de la fiscalité intercommunale par rapport à la somme des fiscalités communales et de l'EPCI à FP : plus la valeur se rapproche de 1, plus le niveau des compétences transférées est élevé.

Numéro département	Département	Part des EPCI à FP existants à la date du 1 <sup>er</sup> janvier 2016 dont le CIF est supérieur à 0,35025 - En %	Part des EPCI à FP existants à la date du 1 <sup>er</sup> janvier 2016 dont le CIF est supérieur à 0,4 - En %	Part des EPCI à FP existants à la date du 1 <sup>er</sup> janvier 2016 dont le CIF est supérieur à 0,5 - En %
14	Calvados	70,59	58,82	41,18
16	Charente	65,00	50,00	15,00
24	Dordogne	76,92	53,85	15,38
27	Eure	93,94	78,79	30,30
28	Eure-et-Loir	47,62	23,81	14,29
39	Jura	75,00	54,17	25,00
49	Maine-et-Loire	56,52	43,48	13,04
50	Manche	76,92	61,54	42,31
61	Orne	100,00	96,55	86,21
79	Deux-Sèvres	92,31	53,85	0,00
<b>Total</b>		<b>54,93</b>	<b>34,63</b>	<b>13,63</b>

Part des EPCI à FP avec un CIF égal ou supérieur à 0,35 au 1<sup>er</sup> janvier 2016 dans les dix départements où, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020, le nombre de communes fondatrices d'une commune nouvelle a été la plus importante

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL

Dans tous ces départements, à l'exception de l'Eure-et-Loir, plus de 50 % des EPCI à FP disposent d'un coefficient d'intégration fiscale supérieur à 0,35025. Le département de l'Orne constitue une exception dans cet ensemble puisque tous ces EPCI vérifient cette condition. Lorsque le seuil du coefficient d'intégration fiscale est relevé à 0,4, il reste encore huit départements pour lesquels au minimum moitié des EPCI à FP vérifie cette condition (l'Eure-et-Loir et le Maine-et-Loire faisant exception). Enfin, si le coefficient d'intégration fiscale est égal ou supérieur à 0,5, seuls les départements du Maine-et-Loire et des Deux-Sèvres disposent d'une part relative de leurs EPCI inférieure à la moyenne obtenue en France métropolitaine (14 %).

En définitive, s'il n'est pas possible de réduire l'explication relative à la création des communes nouvelles par celle des EPCI à FP, ces deux éléments ne sont néanmoins pas indépendants l'un de l'autre. L'intercommunalité, définie comme le processus par lequel le dépassement de l'étroitesse des limites et moyens de chacune des communes est envisagé, est un terreau fertile. Deux raisons principales l'expliquent :

→ la première est celle de l'ancienneté de la relance de l'intercommunalité à fiscalité propre : depuis plus de trente années, les élus échangent et discutent autour de l'exercice des compétences attribuées aux EPCI à FP, conférant à l'intercommunalité autre que

technique (celle qui a prévalu à titre principal pour les compétences transférées aux syndicats) un caractère naturel ;

→ la seconde est liée aux réformes successives qui ont scandé le développement de l'intercommunalité depuis 1992 : l'extension des transferts obligatoires de compétences aux EPCI à FP, l'obligation de toutes les communes d'appartenir à un EPCI à FP, les rationalisations successives du périmètre des EPCI à la suite des SDCI de 2012 et 2016 liées aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette construction, notamment sous l'angle financier, ont constitué les ferments d'une réflexion intercommunale autre que celle limitée aux seuls EPCI.

#### d) L'intercommunalité et la confiance

Sans qu'il n'existe de systématisme, des liens peuvent être établis à l'échelle des départements entre les démarches de création d'un EPCI à FP et celle de la commune nouvelle mais aussi de la mesure du degré de transfert des compétences aux EPCI à FP. En conséquence, à l'heure où il peut encore surgir des doutes sur le lien entre la commune nouvelle et l'EPCI à FP, la première pouvant être présentée, à tort, comme concurrente du second, les résultats obtenus supra invalident donc cette hypothèse. Cette intersection de la commune nouvelle et de l'EPCI à FP se fonde sur des ressorts communs.

Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de souligner que l'absence de stabilisation juridique du cadre de la commune nouvelle n'a pas interdit son développement. Il suffit de rappeler ceux qui pesèrent sur les communes nouvelles, même s'ils sont aujourd'hui partiellement dépassés : avant que n'interviennent les dispositions de la loi n°2015-292 du 16 mars 2015,

la création d'une commune nouvelle conduisait à faire délibérer les conseillers municipaux de chacune des communes alors même que la composition du conseil municipal de la commune nouvelle qui en résultait aboutissait à exclure *de facto* bon nombre de ceux-ci. En poursuivant ce sillon, nombreuses furent les communes nouvelles créées au cours de la période 2015-2019 alors même que les dispositions modifiant la composition du conseil municipal lors de son second renouvellement n'avaient pas encore été adoptées. L'instabilité du cadre des dotations, voir *infra*, peut être aussi mobilisée pour mettre en exergue que cela n'a pas empêché que des communes nouvelles se créent.

En réalité, la création d'une commune nouvelle fait appel au plus profond de la décentralisation, la confiance, que Gaston Defferre justifia dans sa déclaration du 27 juillet 1981 à l'Assemblée nationale lorsqu'il défendit le projet de loi conduisant à introduire la décentralisation : « *Ne méritent-ils [les élus locaux] pas qu'on leur fasse confiance pour choisir et appliquer les bonnes solutions aux problèmes qu'ils ont à résoudre, au moins autant qu'aux services anonymes d'un ministre parisien, ou même d'un ministre, quel qu'il soit et quelle que soit sa couleur politique*<sup>13</sup> ? ». Sans qu'il n'existe le moindre jugement, la création d'une commune nouvelle est le dépassement, suivant le néologisme formé par Edgard Pisani, de la logique *jacondine*, lorsque la démocratie de revendication laisse la place à la démocratie de responsabilités<sup>14</sup>.

La confiance de ceux qui créèrent les communes nouvelles, lorsqu'ils placèrent l'ambition du projet en lieu et place des difficultés techniques non résolues juridiquement, est donc culturelle. Elle dessine une géographie de la commune nouvelle qui est celle de géographies particulières.

#### Synthèse

Il existe une symétrie entre le développement des EPCI à FP au cours de la période 1992-1995 avec celui des communes nouvelles depuis 2010. Cela concerne tout à la fois la géographie de ces constructions que le niveau d'intégration fiscale des EPCI à FP. Au-delà de ces recoupements, ces deux processus relèvent d'un fondement identique : celui de la confiance. Elle est ce qui autorise le développement de projets novateurs autorisant à faire évoluer le cadre communal issu de la Révolution française.

<sup>13</sup> Séance du 27 juillet 1981, JOAN du 28 juillet 1981, p.318.

<sup>14</sup> Edgard Pisani, *La région... pour quoi faire ? ou Le triomphe des Jacondins*, Calmann-Lévy, Paris, 1969, p. 81-82.

### C.4 Le creuset socio-culturel de la concentration géographique des communes nouvelles dans le Grand Ouest

Le fait d'avoir déplié de façon concomitante les cartes des EPCI à FP et des communes nouvelles permet de mettre en exergue que si d'une part, l'essor de ces différentes formes d'intercommunalité s'inscrit dans un cadre départemental, et d'autre part, des communes nouvelles ont été créées dans l'ensemble des départements de la France métropolitaine, il existe

une concentration de l'engagement intercommunal à titre principal à l'échelle des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire (même si celles-ci recouvrent en fonction de la nature de l'intercommunalité des traductions départementales parfois très différentes) et dans la région Normandie. Alors qu'il existait à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2011, 36 508 communes en France métropolitaine, le nombre des communes situées au sein des deux premières régions citées était égal à 2 772 - elles représentent 7,5 % de l'ensemble - ; le nombre de celles situées en Normandie atteignait 3 232, soit 9 % du total des communes françaises en métropole. Si ces régions recouvrent pour une large part « l'Ouest » tel que défini par André Siegfried<sup>15</sup>, la question posée est celle de s'interroger pourquoi dans le territoire de l'Ouest ainsi défini, l'engagement dans l'intercommunalité, et dans le cas d'espèce des communes nouvelles, est aussi prégnant.

	Région Bretagne	Région Normandie	Région Pays-de-la-Loire
Part des communes nouvelles sur total des communes en France métropolitaine - 1 <sup>er</sup> janvier 2011	3,47 %	8,84 %	4,11 %
Part des communes appartenant à un EPCI à FP dans la région par rapport au total des communes membres d'un EPCI à FP France entière à la date du 1 <sup>er</sup> janvier 1995 - France métropolitaine	6,98 %	8,51 %	8,79 %
Part des communes fondatrices d'une commune nouvelle dans la région par rapport au total des communes fondatrices d'une commune nouvelle France entière à la date du 1 <sup>er</sup> janvier 2020 - France métropolitaine	4,10 %	29,87 %	13,94 %

Source : Insee, Code officiel géographique

#### Les communes nouvelles et EPCI à FP dans les régions Bretagne, Normandie et Pays-de-la-Loire

Cette tentative de compréhension se fonde sur la prise en compte de plusieurs critères : la superficie des communes, l'ancienneté des mutualisations, l'analyse électorale, les fragilités économiques, la structure familiale, l'enracinement d'une structure communautaire. Aucun d'entre eux ne saurait valoir explication définitive de l'engagement des élus de l'Ouest de la France dans la mise en œuvre de la recomposition du tissu communal. Toutefois, et en dépit de leur hétérogénéité, la cohérence des similitudes observées entre ceux-ci permet de dessiner une géographie cohérente.

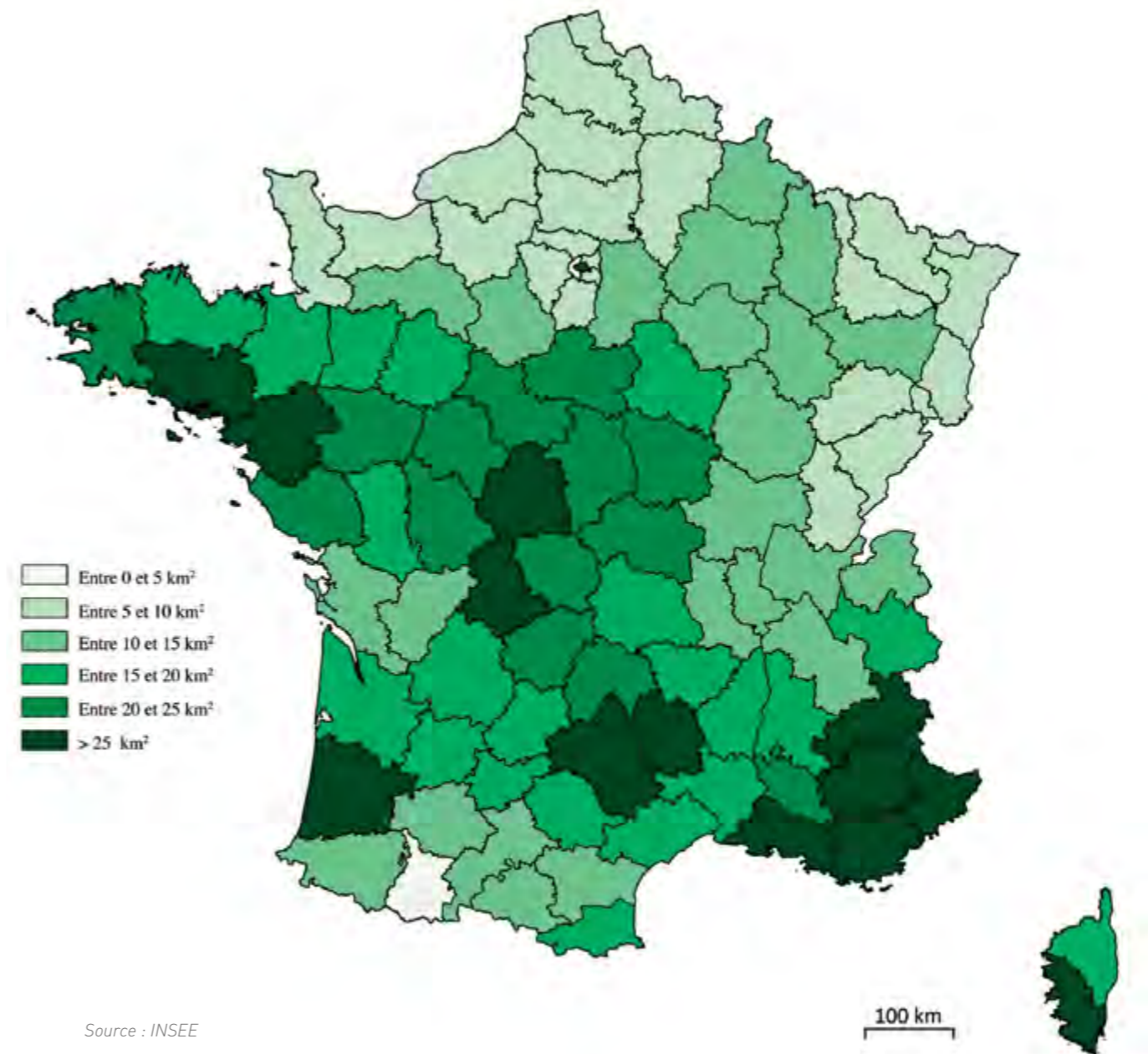
#### a) La superficie des communes

La superficie des communes de l'Ouest se distingue nettement de celles qui sont comprises dans le quart nord-ouest de la France allant de la Manche jusqu'à l'Aisne. Alors que la superficie moyenne

des communes métropolitaines en 2015 est égale à 14,89 km<sup>2</sup>, celles des communes des régions Hauts-de-France et Normandie se situe en-deçà : 8,30 km<sup>2</sup> pour la première, 9,28 kilomètres carrés pour la seconde. À l'inverse, la superficie moyenne des communes de la région Bretagne est égale à 21,42 km<sup>2</sup> et dans la région des Pays-de-la-Loire elle atteint la valeur de 21 km<sup>2</sup>. Par ordre décroissant, la superficie des communes de ces deux régions suit immédiatement celle des deux régions montagneuses que sont Provence-Alpes-Côte d'Azur (32,78 km<sup>2</sup>) et la Corse (24,11 km<sup>2</sup>). Si tous les départements compris au sein des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire dépassent la valeur moyenne atteinte au niveau national, deux d'entre eux - Loire-Atlantique et Morbihan - se distinguent par la valeur élevée de la superficie moyenne des communes comprises dans leur ressort : 30,84 km<sup>2</sup> pour le premier cité, 26,14 km<sup>2</sup>.

<sup>15</sup> André Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*

### Surface moyenne des communes métropolitaines - Géographie au 1<sup>er</sup> janvier 2015



Source : INSEE

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

Retenir l'année 2015 pour caractériser cette donnée, c'est-à-dire avant même que la réorganisation du tissu communal n'intervienne du fait de la création de nombreuses communes nouvelles (la superficie moyenne des communes s'en trouve mécaniquement augmentée), est une indication précieuse. Elle renvoie au mode de constitution des communes, et par voie de conséquence à la détermination de la superficie. Les communes ont été formées en 1789 par le recouvrement du territoire des paroisses par celui des municipalités : il s'est agi de reconnaître les sociétés locales existantes, pour lesquelles l'agriculture était l'activité essentielle. En conséquence, l'étendue du territoire des communes entretient une relation inverse avec la qualité des sols, l'importance des superficies exprimant la nécessité de disposer de terres suffisantes pour nourrir et subvenir aux besoins de la société locale.

Le désajustement entre la superficie moyenne des communes des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire avec celle de la région Normandie n'autorise pas en tant que tel à établir une conclusion définitive.

#### b) L'ancienneté des mutualisations

La nature de la relation existante entre la carte des EPCI à FP constitués à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1995 et celle des communes nouvelles au 1<sup>er</sup> janvier 2020 mérite d'être approfondie afin de vérifier si celle-ci relève de variables indépendantes ou, à l'inverse, permet d'établir une corrélation. La question à laquelle des éléments de réponse doivent être apportés est la suivante : la création des communes nouvelles, tout comme celle des EPCI à FP à l'Ouest d'un arc partant du département de la Seine-Maritime et rejoignant la Charente, est-elle fortuite ou mérite-t-elle d'être inscrite dans une perspective plus large ?

Sans qu'il ne puisse être possible d'établir la série des causalités aboutissant à créer une commune nouvelle, il ressort de l'analyse des cartes que cette géographie du dépassement de l'échelon communal n'est pas sans lien avec d'autres variables : leur conjugaison forme un faisceau. Deux séries de

données permettent de solidifier cette géographie. La première série de données concerne le comportement électoral. La seconde série relève de données socio-économiques. Même si les calques de ces cartes ne se superposent pas de façon parfaite, ils permettent de dessiner certains invariants.

#### c) L'analyse électorale

Pour ce qui concerne les consultations électorales, quatre scrutins, de nature différente, ont été pris en compte :

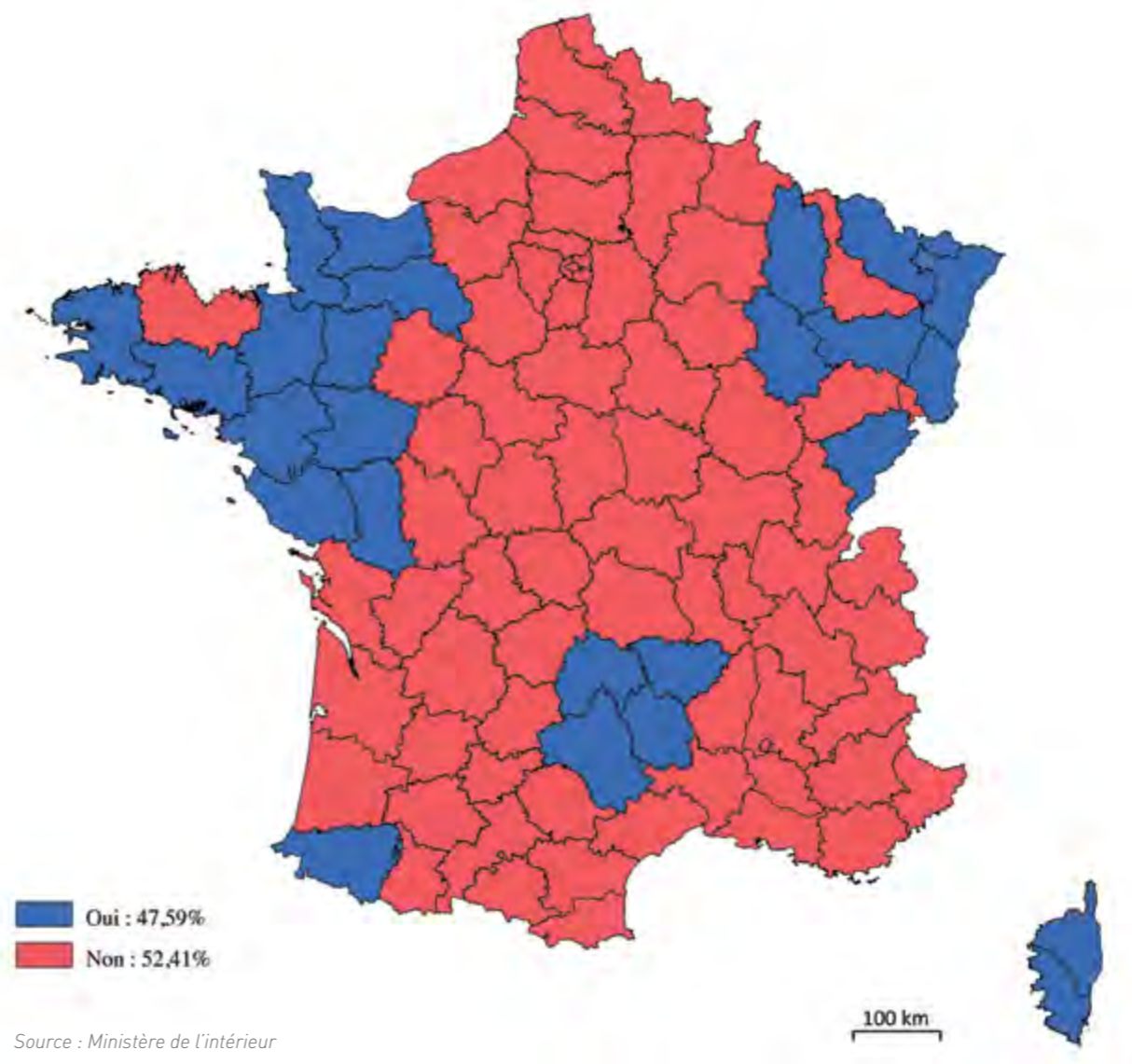
→ trois sont des référendums : celui tenu le 27 avril 1969 relatif à la régionalisation, celui du 20 septembre 1992 concernant le traité de Maastricht et enfin celui du 29 mai 2005 au sujet du projet d'adoption de la Constitution européenne. Pour deux d'entre eux - 1969 et 2005 -, les réponses furent négatives ;

→ le dernier est le premier tour de l'élection présidentielle de 2022 : d'une nature autre qu'un référendum, il est au niveau national et à la date du 15 avril 2022, le scrutin le plus récent.

Or, si d'une part, l'objet de ces consultations électorales de l'ensemble du corps électoral ne peut être posé comme équivalent, et que d'autre part, la période retenue - 1969-2022 - s'inscrit dans le temps long (et par voie de conséquence, le corps électoral a, du fait de la croissance de la population, évolué en profondeur), des similitudes peuvent être observées. Elles concernent l'Alsace et la façade ouest de l'arc allant des départements de la Seine-Maritime au département de la Charente. Le corps électoral de ces départements a un comportement électoral légitimiste : pour chacun de ces scrutins l'expression majoritaire des électeurs a suivi le pouvoir en place, y compris lorsque certaines consultations se sont soldées pour ce dernier par une réponse négative (référendum de 1969 et de 2005).

La réalité de l'implantation des communes nouvelles n'est donc pas sans lien avec les résultats obtenus lors de ces scrutins électoraux.

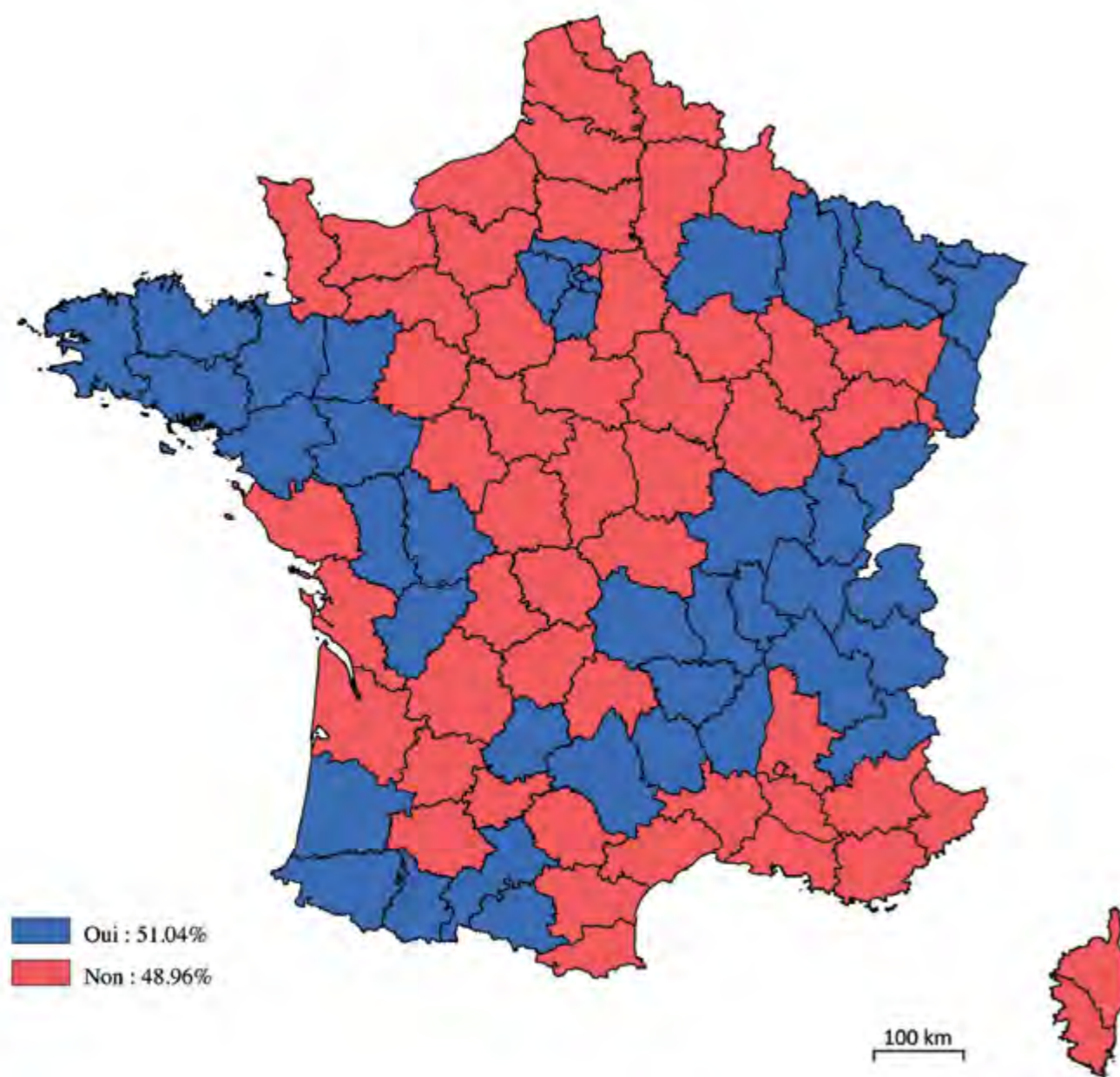
## Référendum sur la réforme du Sénat et la régionalisation : 27 avril 1969



Oui : 47,59%  
Non : 52,41%

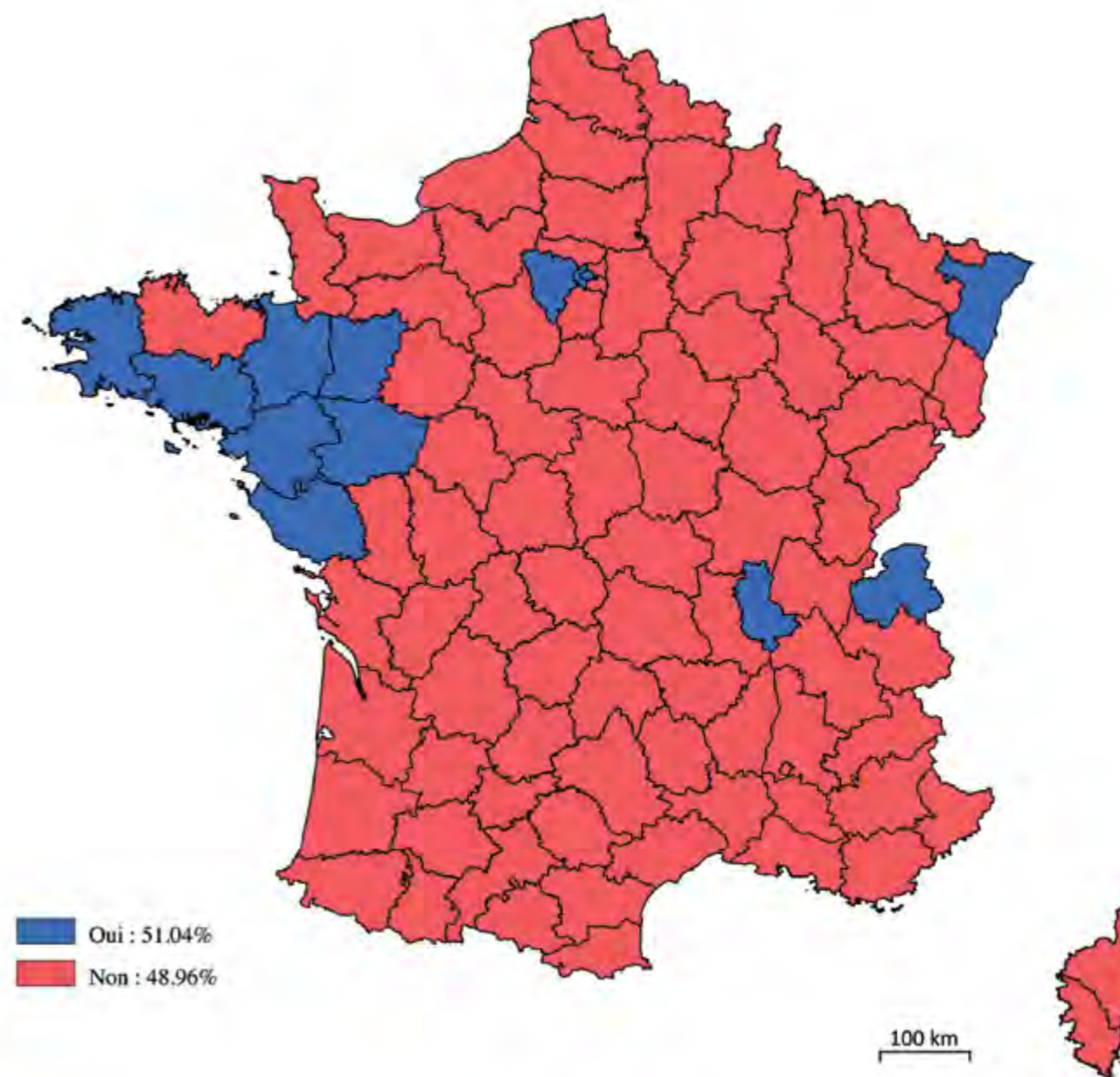
100 km

### Référendum sur le traité de Maastricht - 20 septembre 1992



Source : ministère de l'Intérieur  
©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

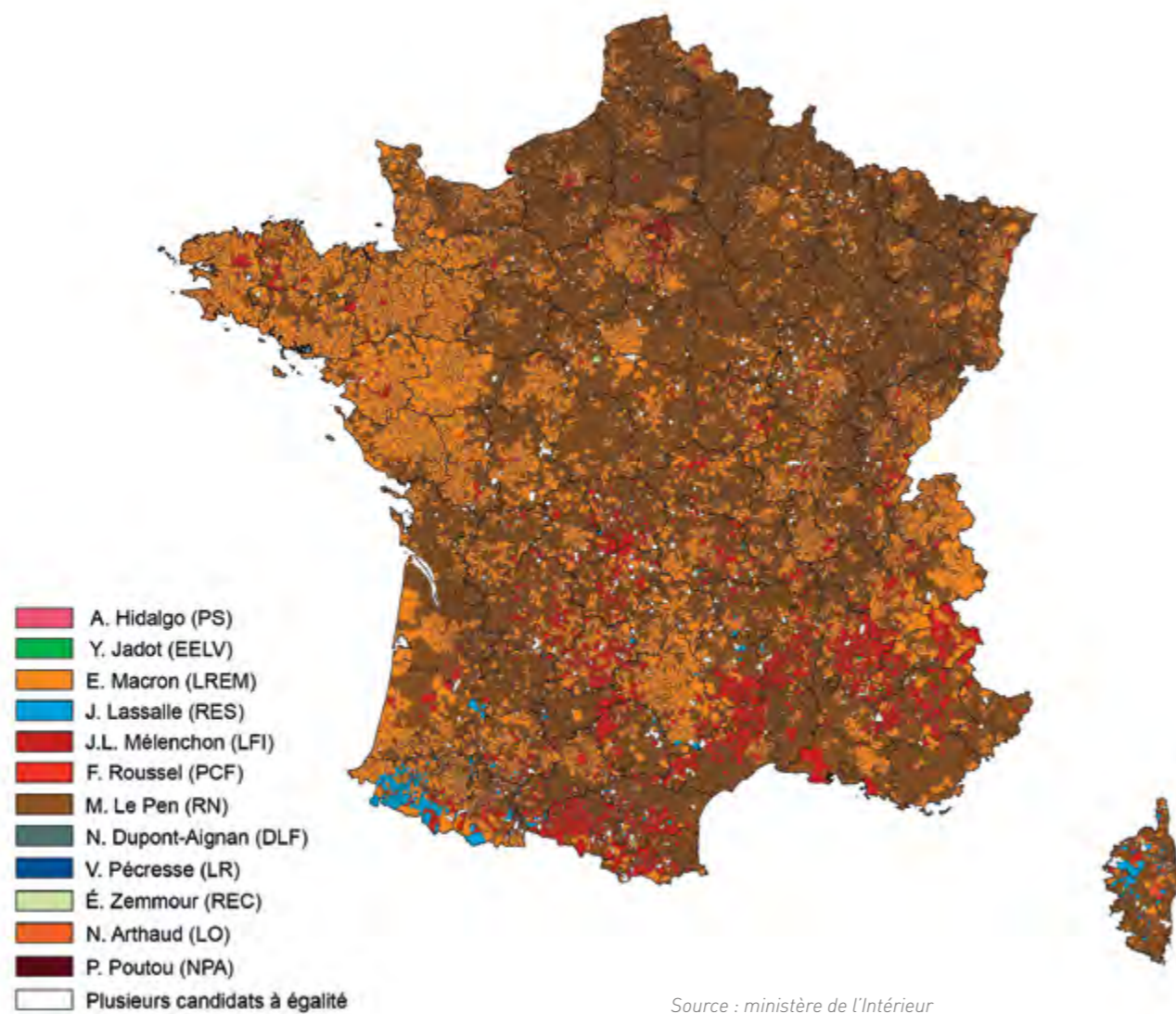
### Référendum sur le traité établissant une constitution pour l'Europe - 29 mai 2005



Source : ministère de l'Intérieur  
©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang



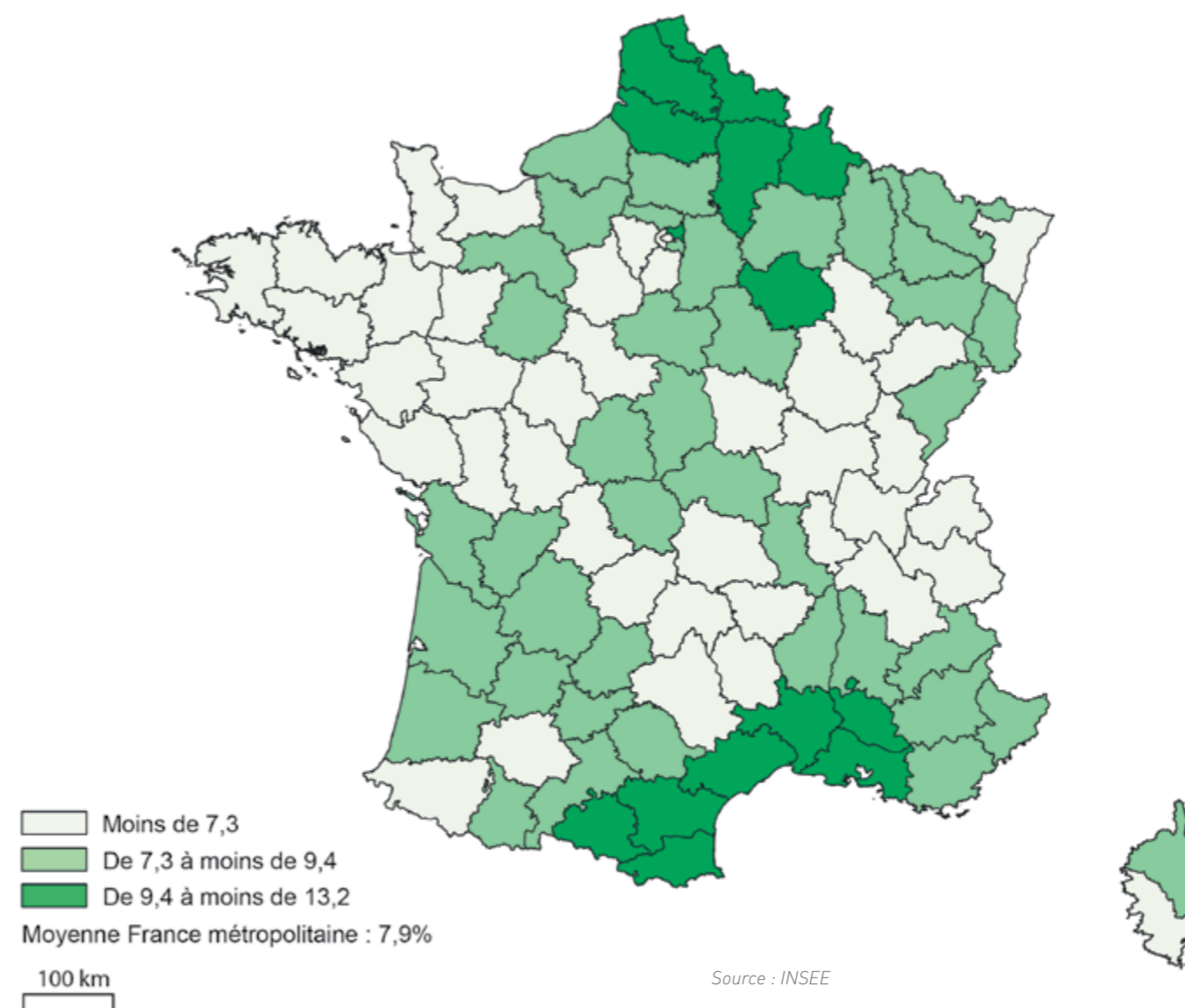
### Candidat arrivé en tête dans les communes au premier tour de l'élection présidentielle - 10 avril 2022



Source : ministère de l'Intérieur

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

### Taux de chômage localisés au 3<sup>e</sup> trimestre 2021 au sens du BIT (avec correction des variations saisonnières)



Source : INSEE

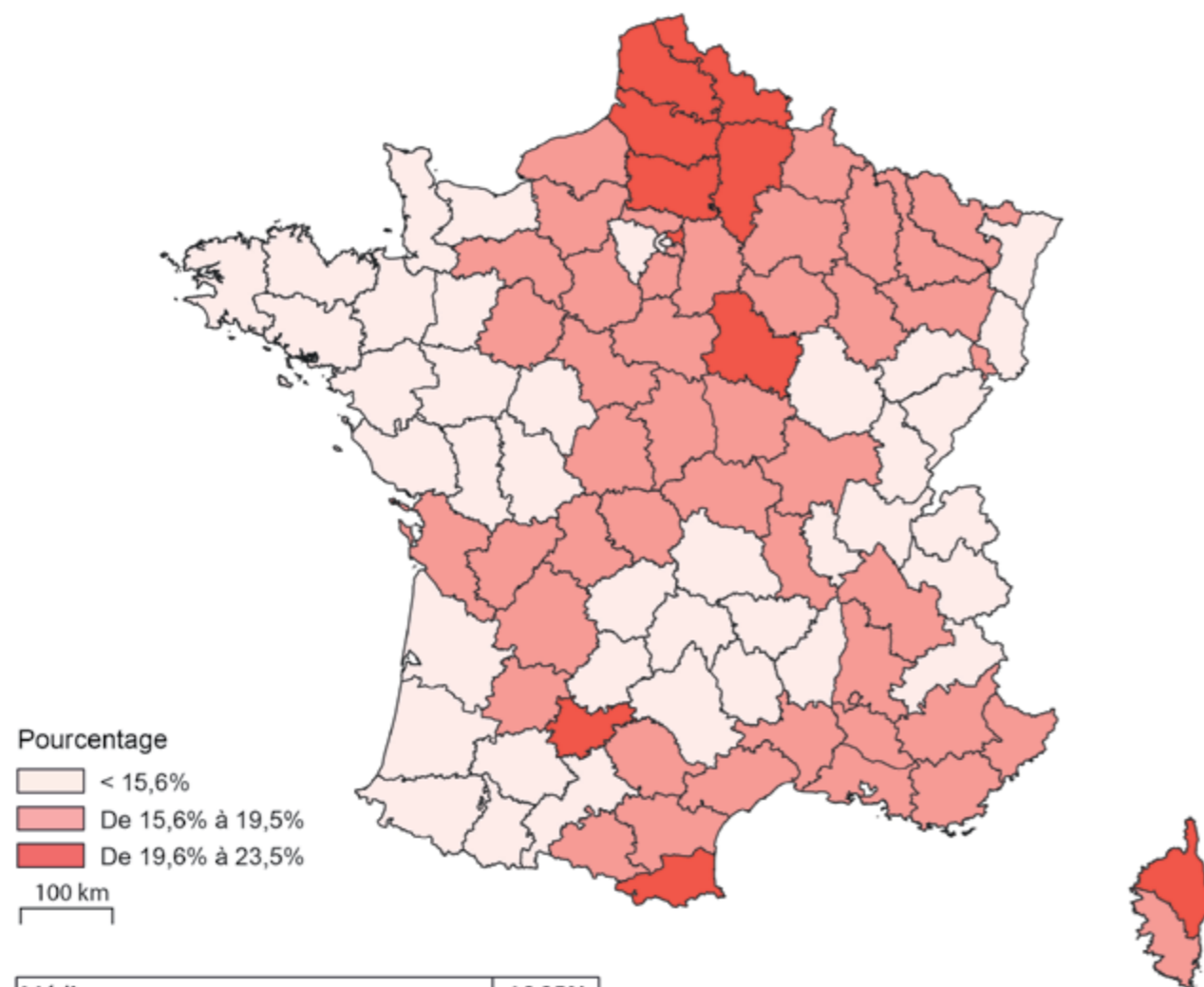
©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

#### d) Les fragilités économiques

La géographie des communes nouvelles n'est pas sans lien avec celle du taux de chômage. Sur la base des données du troisième trimestre 2021, la valeur du taux de chômage en France est égale à 7,9 %. La valeur de l'ensemble des départements étudiés, à l'exception de ceux de la Seine-Maritime, de l'Eure, de la Sarthe et de l'Orne se situent en-deçà. Cette donnée mérite d'être mise en tension avec le niveau

de qualification ; à titre particulier, celui des jeunes sans diplôme, définis comme la population âgée de 20 à 24 ans qui ne poursuit ni étude, ni formation, et n'a obtenu ni CAP, ni BEP, ni diplôme de rangs inférieurs. Les données obtenues pour les départements étudiés recouvrent de façon parfaite celles relatives au taux de chômage : pour chacun d'entre eux la part du nombre de jeunes sans diplôme appartient à l'intervalle où la proportion du nombre de jeunes sans diplôme est la plus faible (inférieur à 15,6 %).

## Part des non-diplômés chez les 20-24 ans sortis des études - 2018 - France métropolitaine



<b>Médiane</b>	<b>16,35%</b>
<b>Valeur la moins élevée (Paris)</b>	<b>9,90%</b>
<b>Valeur la plus élevée (Pyrénées-Orientales)</b>	<b>23,30%</b>

Source : INSEE

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

### e) La structure familiale

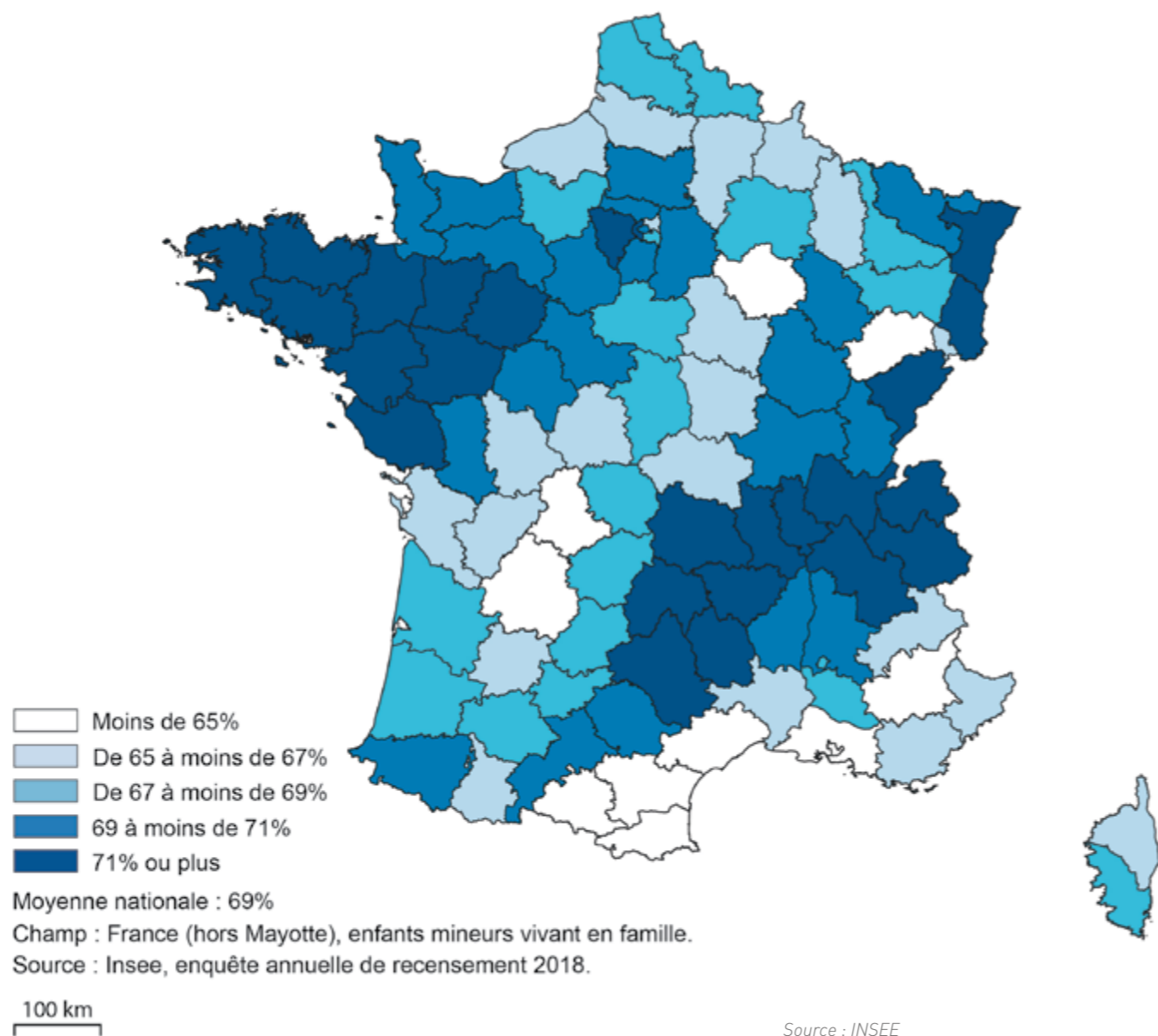
La moindre exposition des populations de ces départements aux fragilités économiques entretient un lien solide avec des données culturelles propres aux solidarités, constitutives de l'établissement des liens sociaux. La structure familiale est l'une de celles-ci.

Ainsi, l'examen de la répartition des enfants en fonction de la composition des familles retenue par l'Insee - celles-ci étant réparties en trois catégories (famille traditionnelle, famille mono-parentale, famille recomposée) - conduit à souligner que dans ces départements, à l'exception de ceux de la Seine-Maritime et de l'Eure, la structure de la famille traditionnelle prédomine. Tous se situent au-dessus de la moyenne nationale (69 %), avec une accentuation marquée pour les familles traditionnelles dans tous les départements des régions Pays-de-la-Loire et Bretagne pour lesquelles la part des familles traditionnelles dépasse 71 % : le Maine-et-Loire, la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, la Mayenne et la Vendée, avec respectivement, pour les trois premiers un taux de 74 % et pour le dernier un taux

de 76 %, sont ceux qui disposent du taux de famille traditionnelle parmi les plus élevés. Par ailleurs, et de façon symétrique, ces départements - Côte d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Manche, Mayenne, Vendée - sont ceux où la part des familles monoparentales et des familles recomposées se situent en dessous des moyennes nationales.

Cette donnée, sans qu'il n'existe de causalité mécanique, gagne à être analysée avec la part des établissements d'enseignement privés (écoles, collèges et lycées) dans le total des établissements (privés et publics) dans chacun de ces départements. Tous les départements situés dans les régions Bretagne et Pays-de-la-Loire enregistrent un taux d'établissements privés très supérieur à la moyenne nationale (14 %). À l'exception du département de la Sarthe (pour lequel le taux d'établissements privés, supérieur à la moyenne nationale, appartient au même intervalle que ceux des départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne : 14 à 20 %), le taux d'établissements privés de tous les autres départements de ces deux régions est, *a minima*, supérieur de six points par rapport à la moyenne nationale.

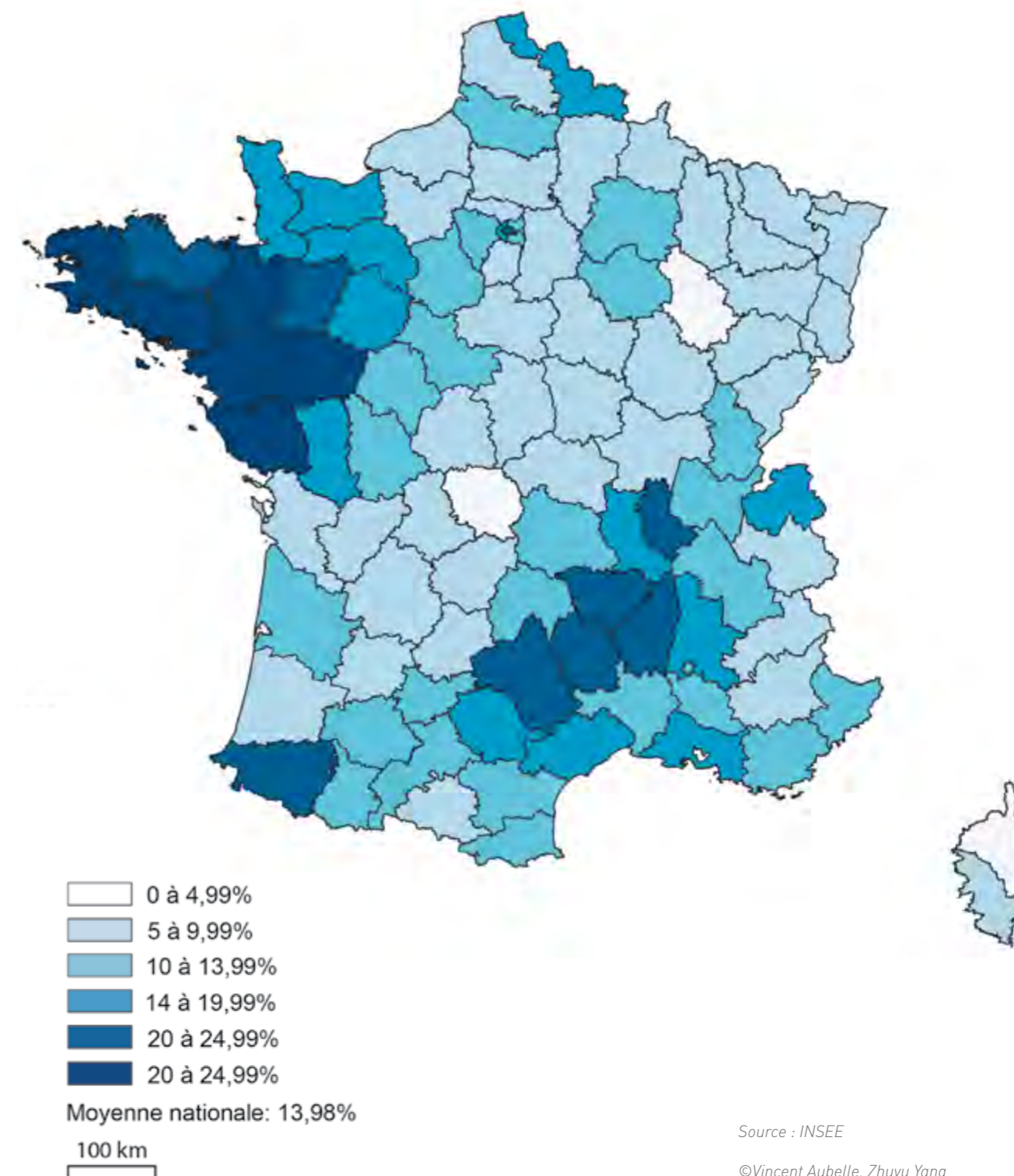
### Répartition des enfants par type de famille traditionnelle selon le départements (en %) - Année 2018



Source : INSEE

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

### Part relative des écoles, collèges et lycées privés sur l'ensemble des écoles, collèges et lycées - Année 2022



Source : INSEE

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

### f) L'importance de la structure communautaire

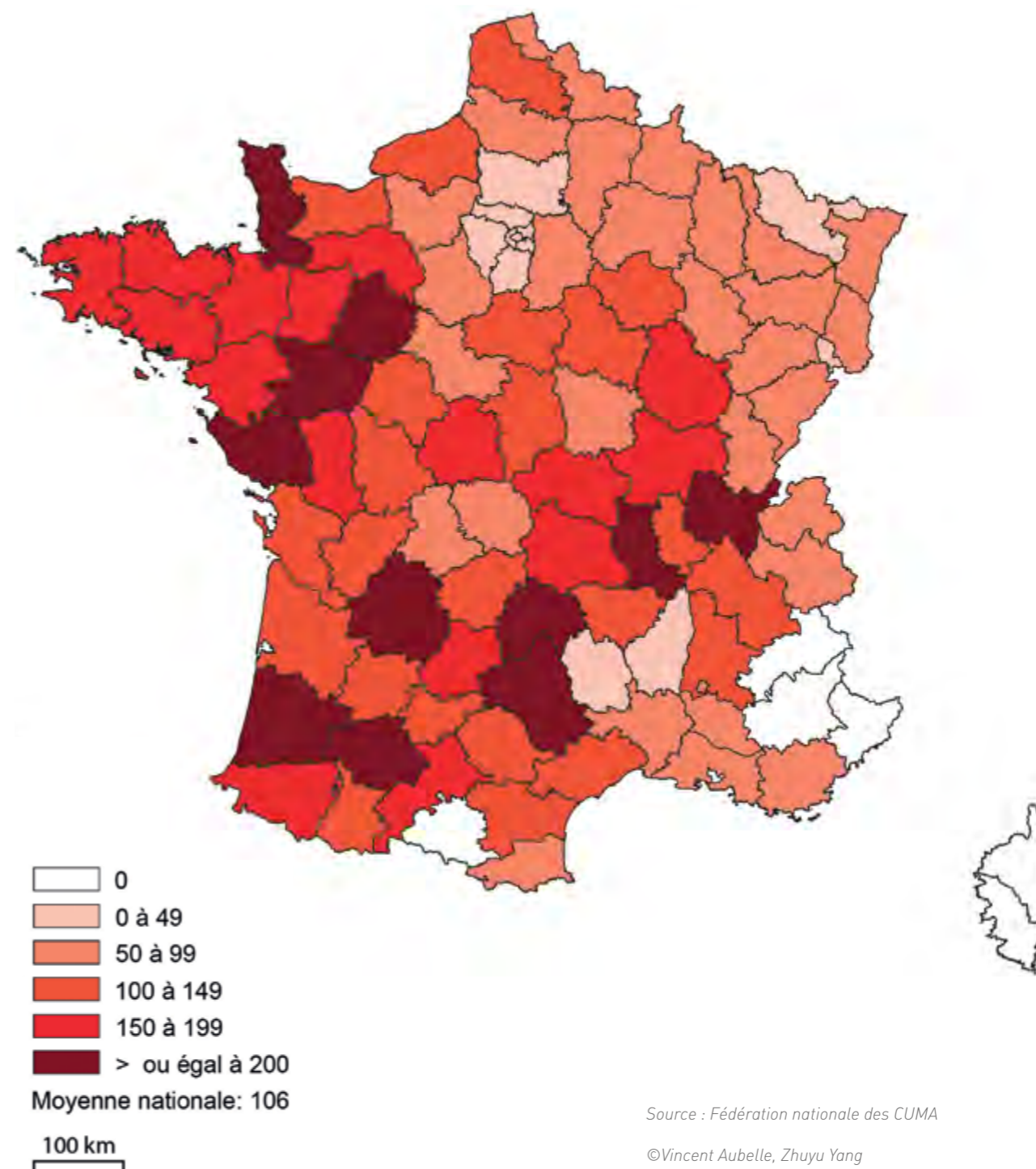
La forte adhérence de la catégorie de la famille traditionnelle et des établissements d'enseignement privés dans tous les départements compris au sein de la région Bretagne et celle des Pays-de-la-Loire révèle des liens de solidarité profonds, constitutifs de relations sociales solides. Par ailleurs, la mesure de l'importance du nombre de coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA) au sein de l'ensemble des départements étudiés présente une grande homogénéité. Si la moyenne nationale en France métropolitaine est égale en 2021 à 106 CUMA par département (six n'en compte aucune : Alpes-de-Haute-Provence, Hautes Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Corse du Sud et Haute-Corse), le nombre de celles existantes dans chacun des départements retenus dans cette étude, à l'exception de celui de l'Eure où il en existe 80, lui est supérieur. Quatre départements se distinguent particulièrement : le Maine-et-Loire (230), la Manche (225), la Sarthe (230)

et la Vendée (300). La Vendée est le département qui dispose en 2021 du plus grand nombre de CUMA en France métropolitaine. L'importance de ces CUMA rend compte de la prégnance des logiques de mutualisation et de solidarité développées par les agriculteurs pour ce qui relève de la mise en commun des matériels agricoles. Dans un tout autre domaine, celui du sport, et à titre plus particulier celui des sports collectifs, en l'espèce, le football, la moyenne nationale pour la France métropolitaine du nombre de licenciés pour 10 000 habitants au cours de la saison 2018/2019 est égale à 326 licenciés. Tous les départements de l'Ouest étudiés enregistrent un nombre de licenciés supérieur à la moyenne nationale, étant entendu qu'au sein de ceux-ci et à l'exception de ceux qui forment la région Normandie, le nombre de licenciés y est supérieur de plus du quart. Le département de la Mayenne se distingue en étant celui qui compte le plus grand nombre de licenciés pour 10 000 habitants (632).

### > Synthèse

En définitive, il n'existe pas un mode d'emploi qui puisse rendre compte des motivations sous-jacentes au fondement de la création d'une commune nouvelle et d'une explication unique de leurs géographies. Chacune des cartes retenues doit être considérée pour ce qu'elle est : un indice. La concentration et la convergence de ceux-ci, et alors même que l'ensemble de ces données sont disparates, autorise à conclure qu'il existe une spécificité au sein de l'Ouest de la France dans la mise en œuvre des réorganisations territoriales relatives au dépassement de l'échelon communal : ses ressorts sont essentiellement culturels.

### Nombre de coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) par département - Année 2021

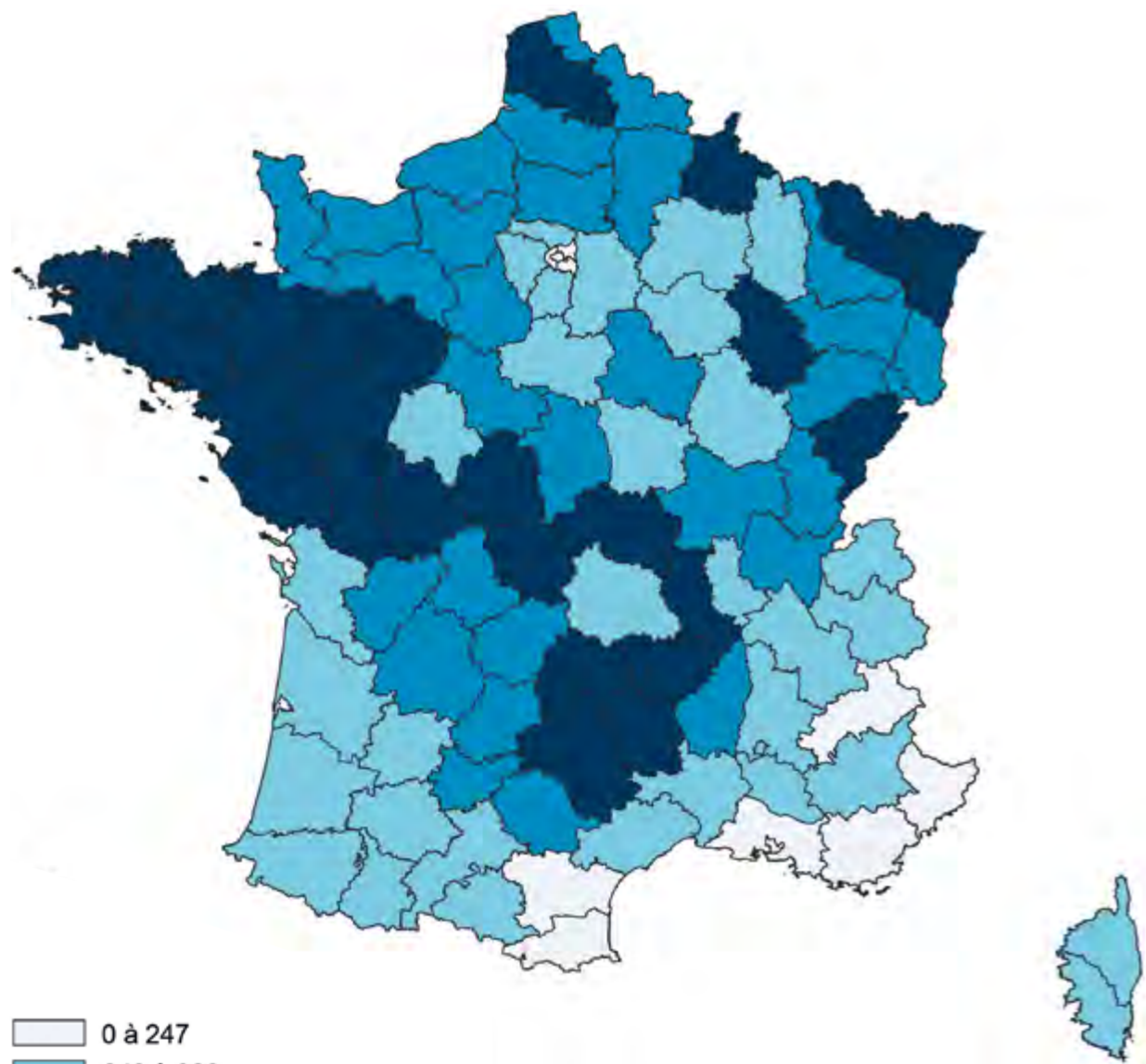


Source : Fédération nationale des CUMA

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

<sup>16</sup> La coopérative d'utilisation du matériel agricole (CUMA) est une structure créée par des agriculteurs afin d'acquérir en commun du matériel agricole permettant ensuite à chacun de pouvoir l'utiliser.

Nombre de licenciés dans les clubs de football pour 10 000 habitants, saison 2018/2019



Source : INSEE  
©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

## CHAPITRE

# 2

Les perspectives de la commune nouvelle

Lors de sa déclaration de politique générale du 13 juin 2019, le Premier ministre Édouard Philippe indiquait qu'il fallait « [enfin] retrouver un équilibre au sein du bloc communal entre les communes et leurs intercommunalités<sup>17</sup> ». Depuis que la rationalisation de la carte intercommunale a été promue en 2010, toutes les communes françaises, à l'exception de quatre îles mono-communales, appartiennent à un EPCI à FP. Dans le même temps, le nombre de ces structures est passé de 2 611 au 1<sup>er</sup> janvier 2010 à 1 254 à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Toutefois, la généralisation des EPCI à FP et les rationalisations opérées n'ont pas mis fin à l'amplitude des oscillations de l'aiguille du balancier législatif entre la commune et l'EPCI à FP.

Ainsi, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et plus encore, celle n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République contribuèrent à rationaliser la carte des EPCI à FP.

#### À cet effet, il convient de :

- ③ fluidifier les conditions de fonctionnement des communes nouvelles (A),
- ③ doter les communes nouvelles d'un cadre financier stable (B),
- ③ intégrer la commune nouvelle avec des intercommunalités fortes et vivantes (C),
- ③ envisager une nouvelle écriture du droit de la décentralisation à partir de la richesse du cadre de la commune nouvelle (D).

La loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique obéit à un infléchissement inverse.

Trente années après que la coopération intercommunale ait été relancée, l'équilibre entre les deux termes du bloc communal - la commune et l'EPCI à FP - est donc loin d'avoir été trouvé, alors même que le fondement de cette construction n'a d'autre visée que celle de dépasser les difficultés issues de l'organisation des communes françaises. Or, à l'exception de la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, jamais la réflexion n'a porté et ne porte sur l'intégralité du bloc communal. Sans qu'il n'existe de systématisme, la commune nouvelle représente un moyen pour dépasser la stérilité de cette opposition et ce, alors même que toutes les conséquences de cette construction n'ont pas encore été mises en exergue.

## A.

# FLUIDIFIER LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE NOUVELLE

La construction législative des dispositions relatives à la commune nouvelle constitue un élément important de compréhension de son essor. Fondées sur des propositions de loi, celles-ci visent, sans dénaturer la liberté dont les élus locaux doivent faire usage, à répondre aux difficultés rencontrées *in concreto*. Trois dispositions importantes furent introduites en 2019. Elles concernent :

- la composition du conseil municipal à l'issue du premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle ;

→ la possibilité pour le maire de la commune nouvelle de cumuler cette fonction avec celle d'une commune déléguée ;

→ la commune-communauté.

Ces avancées méritent d'être améliorées non pour établir une doctrine des exceptions mais, à titre exclusif, pour rendre possible des dérogations afin d'accompagner le mouvement des communes nouvelles.

### A.1 Maintenir la possibilité de former un conseil municipal dans chacune des communes déléguées

Lors de la création d'une commune nouvelle et jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal, la composition de ce dernier - ce choix incombe aux communes fondatrices de la commune nouvelle - peut recouvrir deux formes : l'addition des conseils municipaux existants ou une composition du conseil municipal au prorata de la population relative de chacune des communes, dans la limite de 69 conseillers. L'importance accordée par les élus municipaux à la première alternative (addition des conseils municipaux) conduisit à mettre rapidement en exergue l'effet de ressaut qui résulterait à compter du premier renouvellement du conseil municipal. La prise en compte de cet écueil constitua le fondement du deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2015-292 du 16 mars 2015 modifiant l'article L.2113-8 du CGCT : lors du premier renouvellement général du conseil municipal de la commune nouvelle, l'effectif de ce dernier est égal à celui d'une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. L'incertitude de la disposition adoptée au regard de la conformité avec le principe d'égalité fut levée par le rapporteur de la proposition de loi n°77 : « Le Conseil constitutionnel rappelle dans toutes ses décisions que son pouvoir n'est pas de même nature juridique que celui du Parlement. Nous pourrions

*d'ailleurs nous appuyer sur la décision du Conseil relative à la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : il a alors considéré que le fait que les conseillers communautaires de Lyon deviennent ipso jure, dans douze jours maintenant, conseillers métropolitains - les premiers de France - était conforme à la Constitution, même si l'opération n'est pas très régulière, compte tenu de l'objectif recherché. En l'espèce également, eu égard à la finalité visée, le risque d'inconstitutionnalité est faible<sup>18</sup> ».*

À la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'hétérogénéité du nombre des communes fondatrices d'une commune nouvelle - il est compris entre 2 et 22 - conduisit à interroger à nouveau la rédaction de l'article L.2113-8 du CGCT, tant la réduction de l'effectif du conseil municipal formé au terme du processus de création de la commune aurait été importante. C'est en tenant compte de cette situation que l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi du 24 mai 2018<sup>19</sup> proposa de substituer à la rédaction existante que le nombre de conseillers municipaux ne pouvait être inférieur « à trois fois le nombre de communes déléguées, lorsqu'elles existent, augmenté d'une unité en cas d'effectif pair ». L'intérêt de cette disposition se fondait sur la conjugaison de trois éléments :

→ éviter une diminution trop importante de l'effectif du conseil municipal entre le premier et second renouvellement ;

→ permettre à la commune nouvelle de former un conseil municipal formé de trois conseillers municipaux dans chacune des communes déléguées ;

<sup>18</sup> p.10355, JOS, séance du 16 décembre 2014

<sup>19</sup> Proposition de loi n°503 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, Sénat, 24 mai 2018.

<sup>17</sup> Séance du 13 juin 2019, JOS, du 14 juin 2019, p.9200.

→ restreindre la disposition aux seules communes nouvelles disposant d'un effectif du conseil municipal pléthorique ; à titre principal, les communes nouvelles constituées à partir de toutes les communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les contingences liées à la prospérité d'un textelégislatif conduisent parfois à modifier substantiellement la rédaction de dispositions législatives initialement envisagées. Tel fût le cas pour ce qui concerne l'article précité lorsqu'il fût mis en tension avec celui concernant la commune-communauté.

*In fine*, la référence au nombre de communes déléguées fut supprimée au bénéfice d'une rédaction qui prévoit que l'effectif du conseil municipal d'une commune nouvelle à compter du premier renouvellement ne peut être inférieur au tiers de l'addition des conseils municipaux élus lors du précédent renouvellement général des conseils municipaux dans chacune des communes regroupées avant la création de la commune nouvelle. Si cette modification a permis d'apporter une réponse à la question de l'effet de ressaut entre le premier et second renouvellement du conseil municipal, elle laisse pourtant sans réponse la question soulevée à l'origine : elle concerne l'effectif du conseil municipal permettant de former des conseils dans chacune des communes déléguées à compter du second renouvellement.

La concernant, le législateur avait prévu à l'origine que le choix de maintenir ou non les communes déléguées constituait un des éléments de la délibération portant création de la commune nouvelle. Puis, avec les dispositions de la loi n°2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019, la suppression de la commune déléguée incombe aujourd'hui au conseil municipal de la commune nouvelle, sans qu'aucun encadrement dans le temps n'ait été apporté pour procéder à ce choix. Sans qu'il n'existe de matière à se prononcer sur les choix effectués par les élus des communes concernées, rappelons que le maintien de la commune déléguée induit des conséquences relevant de deux ordres distincts.

→ Le premier est juridique : la suppression de la commune déléguée au choix des élus conduit à la soustraire, à titre définitif, du Code officiel géographique, avec l'ensemble des conséquences qui s'y rattachent. De même, dans cette configuration, il n'existe plus de mairie déléguée, ni de maire délégué. À toutes fins utiles, il importe de mentionner que le choix de supprimer une commune déléguée forclou toute possibilité d'y revenir.

→ Le second est politique : lors de la création des communes nouvelles, le maintien de certains des attributs de la commune déléguée est apparu comme un élément important du choix effectué par les élus. Outre le code postal, la mairie, l'état civil, le nom de

la commune déléguée et ses limites territoriales, le maintien de la commune déléguée autorise à disposer *a minima* d'un maire délégué, voire d'un conseil de la commune déléguée, afin de continuer à entretenir le lien social.

La possibilité de créer un conseil de la commune déléguée - indépendamment de la réorganisation organique du tissu communal à laquelle conduit la création d'une commune nouvelle - permet de maintenir l'un des attributs essentiels de la commune. Car, de façon indépendante aux considérations relatives à l'importance du nombre de communes, la commune est peut-être et d'abord avant tout un visage, celui de ses élus municipaux : jour après jour, ils tissent le lien avec la population, impulsent et s'investissent dans l'animation de la vie de la commune ; de même, pour la population, ils restent les intercesseurs dans les rapports que celle-ci peut avoir avec d'autres niveaux de collectivités territoriales et autres administrations déconcentrées. L'étendue de ces différentes missions permet de faire tenir debout les liens sociaux dans chacune des communes. Or, au regard du temps qu'il faut y consacrer, l'exercice de cette fonction est exigeant. En conséquence, l'intérêt que revêt la disposition introduite à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2015-292 du 16 mars 2015 modifiant l'article L.2113-7 du CGCT autorisant à former le conseil municipal de la commune nouvelle à partir de l'addition de l'ensemble des conseillers municipaux élus lors du dernier renouvellement général, se double de la possibilité de pouvoir conserver dans chacune des communes déléguées plusieurs élus. Et ce même si le peu d'effectivité de la transposition des dispositions issues de la loi<sup>20</sup> Paris, Marseille, Lyon (et modifiées depuis<sup>21</sup>) dans les rapports qu'entretient aujourd'hui la commune nouvelle avec les communes déléguées, peut aujourd'hui alimenter une réflexion sur l'intérêt de maintenir ou non la commune déléguée et de former à cette échelle un conseil. Or, tel n'est pas le cas pour ce qui recouvre l'ensemble de la vie sociale qui se déroule à cette échelle : c'est une illusion que de laisser prospérer l'idée suivant laquelle une seule personne peut s'acquitter de cette tâche.

Par ailleurs, suivant les dispositions applicables depuis le 1<sup>er</sup> avril 2020, la suppression d'une commune déléguée ne peut intervenir qu'à partir d'une délibération concordante du conseil municipal de la commune nouvelle et de l'avis conforme du maire délégué, ou lorsqu'il existe, de la délibération conforme du conseil de la commune déléguée. Au vu de la constance avec laquelle les populations soulignent leur attachement à l'échelon communal, il est à tout le moins paradoxal de poser l'équivalence entre une décision relevant d'un pouvoir discrétionnaire, l'avis du maire, et une délibération, lorsque le conseil de la commune déléguée a été formé : elle est une

dénaturation de la commune déléguée qui à terme, conduira *de facto* à la faire disparaître.

En conséquence, si le succès de la commune nouvelle se fonde, entre autres facteurs sur l'ancrage de certaines de ses dispositions organiques constitutives dont les communes déléguées sont l'un des vecteurs, la possibilité de les maintenir dans toute l'amplitude de ce qu'elles revêtent, doit être confortée : il en va de la possibilité de former un conseil dans chacune des communes déléguées, au seul choix du conseil municipal de la commune nouvelle, doit être rendue possible.

Or, en l'état actuel de la législation, tel ne pourra être le cas à compter du deuxième renouvellement général des conseils municipaux. Revenir aux motivations initiales, abandonnées lors de la discussion parlementaire, de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 en résume l'enjeu. Il concerne à titre exclusif les communes nouvelles composées d'un nombre important de communes et pour lesquelles, compte tenu

de la population totale, l'effectif du conseil municipal de droit commun ne permet pas d'envisager la possibilité de former dans chacune des communes déléguées un conseil municipal. Dans le commentaire de sa décision n°2013-667 DC du 16 mai 2013, le Conseil constitutionnel rappelle que les conseillers de Paris « sont répartis selon un système qui voit chaque arrondissement compter trois conseillers, puis les 103 conseillers restants être répartis entre les arrondissements » ; et de souligner que la fixation d'un nombre minimal de trois conseillers s'appuie « sur la nécessité d'assurer le fonctionnement normal d'une assemblée délibérante locale ». Le fondement constitutionnel quant à la taille minimale d'une assemblée délibérante mérite d'être étendue aux communes nouvelles. L'analyse de la situation des 787 communes nouvelles existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2022 conduit à en repérer 29 qui, en l'absence de modifications législatives, ne pourront pas, si telle est leur intention, à compter du deuxième renouvellement du conseil municipal, bénéficier de la possibilité de former dans chacune des communes déléguées un conseil formé de trois personnes.

Code Insee	Nom de la commune nouvelle	Nombre de communes fondatrices	Effectif du conseil municipal de droit commun	Nombre de conseillers municipaux manquants	Effectif réajusté du conseil municipal
02439	Septvallons (Les)	7	15	6	21
14061	Souleuvre-en-Bocage	20	29	31	60
14371	Livarot-Pays-d'Auge	22	29	37	66
14431	Mézidon-Vallée-d'Auge	14	29	13	42
14654	Saint-Pierre-en-Auge	13	29	10	39
14658	Noues-de-Sienne	10	27	3	30
14726	Valdallière	14	29	13	42
24253	Mareuil-en-Périgord	9	19	8	27
27049	Mesnil-en-Ouche	16	27	21	48
27213	Vexin-sur-Epte	14	29	13	42
48027	Mont-Lozère et Goulet	6	15	3	18
49018	Baugé-en-Anjou	15	33	12	45
49092	Chemillé-en-Anjou	13	35	4	39
49228	Noyant-Villages	14	29	13	42
49248	Ombrée d'Anjou	10	29	1	30
49331	Segré-en-Anjou Bleu	15	33	12	45
50041	Hague (La)	19	33	24	57
50099	Carentan-les-Marais	12	33	3	36
50260	Juvigny-les-Vallées	7	19	2	21
61153	Écouché-les-Vallées	7	19	2	21
61167	Ferté-en-Ouche (La)	10	23	7	30
61211	Juvigny-Val-d'Andaine	7	19	2	21
61230	Longny-les-Villages	8	23	1	24

<sup>20</sup> Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982

<sup>21</sup> Loi n°2002-276 du 27 février 2002

Code Insee	Nom de la commune nouvelle	Nombre de communes fondatrices	Effectif du conseil municipal de droit commun	Nombre de conseillers municipaux manquants	Effectif réajusté du conseil municipal
61339	Putanges-le-Lac	9	19	8	27
61474	Gouffern-en-Auge	14	27	15	42
61491	Tourouvre-au-Perche	10	23	7	30
69135	Deux-Grosnes	7	19	2	21
76618	Petit-Caux	18	29	25	54
89086	Charny-Orée-de-Puisaye	14	27	15	42
27049	Mesnil-en-Ouche	16	27	21	48

Sources : DGCL et Insee

Liste des communes nouvelles à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour lesquelles l'effectif de droit commun du conseil municipal ne permet pas d'envisager un conseil formé de trois personnes dans chacune des communes déléguées

Sauf à considérer, et à rebours des termes du projet de création d'une commune nouvelle, que le maintien des communes déléguées est un accessoire, il convient de mettre fin à cette anomalie.

### Proposition 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.

## A.2 Envisager les modalités de formation du conseil municipal des communes nouvelles qui seraient issues d'un EPCI à FP et comportant une population de 100 000 habitants et plus

Jamais il n'a existé de seuil minimal quant au nombre de communes déléguées et à la population minimum qu'une commune nouvelle pourrait recouvrir. Ce principe doit être maintenu. Or, certaines des

dispositions financières, à titre particulier celles relatives à la dotation globale de fonctionnement où des plafonds, variables dans le temps, ont été déterminés à partir de 2015, et la réalité de celles qui ont été constituées conduisent à conclure que la commune nouvelle concerne aujourd'hui, à titre principal, des communes rurales. Cette réalité n'interdit pas que certains élus de communes dotées d'une population plus importante s'interrogent, dans le cadre d'une réflexion portant à la fois sur le degré d'intégration fiscale et la pertinence du périmètre intercommunal, sur l'intérêt qu'il y aurait de recourir à ces dispositions. S'il n'existe en la matière aucune difficulté technique à constituer des communes nouvelles disposant d'une population importante, deux questions méritent examen :

- la première est celle des dotations, pour lesquelles le déverrouillage des plafonds de population doit être promu (voir *infra*) ;
- la seconde question concerne les modalités d'élection des conseils municipaux de ces communes.

Le choix fondateur en la matière a été de considérer que la commune nouvelle était une commune, et qu'à ce titre, il n'était pas opportun d'envisager un rétablissement du sectionnement électoral : tel est d'ailleurs la différence essentielle avec le régime issu de la loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon<sup>22</sup> sur lequel se fonde le fonctionnement des communes nouvelles. À l'inverse des villes de Paris, Marseille et Lyon où les élus du conseil municipal sont issus de chacun des conseils d'arrondissement ou de secteur au prorata de leur population respective, ceux de la commune nouvelle ne proviennent pas des conseils des communes déléguées mais sont élus à l'échelle de la commune nouvelle. S'il n'y a pas lieu de revenir sur ce principe auxquels différents assouplissements ont été apportés portant tout à la fois sur les modalités de constitution du conseil municipal de la commune nouvelle lors de sa création que celles applicables

à l'issue du son premier renouvellement, cela n'exclut pas d'engager une réflexion, de portée plus générale, sur la distinction qu'il y aurait d'établir en fonction de la population de communes nouvelles créées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP répondant aux conditions exposées *supra*.

### Interrogations liées aux limites de la composition de droit commun du conseil municipal de la commune nouvelle

Le tableau qui suit présente la situation des quatre communes nouvelles qui disposent le 1<sup>er</sup> janvier 2022 de la population la plus importante et ayant conservé leurs communes déléguées. Ceci justifie la non inclusion dans le tableau *infra* de la commune nouvelle Les Sables-d'Olonne (85) et Évry-Courcouronnes (91) : les communes déléguées ont été supprimées pour la première par délibération en date du 6 février 2019, et du 12 décembre 2019 pour la seconde.

	Anncy (74)	Cherbourg -en-Cotentin (50)	Saint-Germain -en-Laye (78)	Le Chesnay -Roquencourt (78)
Nombre de communes fondatrices	6	5	2	2
Population totale	134 101	80 912	46 649	31 871
Population totale de la commune la plus peuplée	55 883	36 402	42 812	28 184
Part de la commune disposant de la population totale la plus élevée/Population totale de la commune nouvelle (%)	41,67	44,99	91,77	88,43
Effectif de droit commun du conseil municipal	55	53	43	39

Source : Insee

Population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 des quatre communes nouvelles les plus peuplées ayant conservé leurs communes déléguées

La part de la population de la commune déléguée la plus peuplée au sein de chacune de ces communes nouvelles est comprise entre 42 % et 91 % de la population totale des communes nouvelles concernées. Toutefois, le nombre réduit de communes fondatrices (entre 2 et 6) mis en tension avec l'effectif du conseil municipal, couplé au nombre de sièges de la liste majoritaire - 75 % - autorise *in concreto* de disposer d'un nombre de conseillers municipaux suffisant pour permettre qu'au minimum

trois conseillers municipaux puissent être choisis dans chacune des communes déléguées.

Or, en considérant d'une part, que la commune-communauté est l'aboutissement ultime de l'intercommunalité, et d'autre part, qu'il n'existe aucun plafond de population pour former une commune nouvelle, il importe d'examiner avec attention cette situation, au-delà des seules communes nouvelles évoquées *supra*.

<sup>22</sup> Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, Journal officiel du 1<sup>er</sup> janvier 1983, p.3



Le territoire de la métropole du Grand Nancy (54)<sup>23</sup> permet d'illustrer la problématique soulevée. Deux considérations l'expliquent. En premier lieu, il s'agit d'une métropole ; en second lieu, le Grand Nancy est le territoire urbain de plus de 100 000 habitants sur lequel a été créé le premier EPCI à FP. La métropole du Grand Nancy est la plus ancienne des métropoles existantes à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022 à avoir été structurée sous la forme d'un EPCI à FP.

Issue par transformations successives d'un district urbain<sup>24</sup>, puis d'une communauté urbaine<sup>25</sup>, la métropole du Grand Nancy comporte vingt communes ; la part relative de la population municipale de chacune des communes sur la population totale est comprise dans un intervalle de 0,23 % et 41 %.

Communes	Population totale au 1 <sup>er</sup> janvier 2022	Part relative de la population totale de la commune sur population totale des communes	Effectif du conseil municipal
Art-sur-Meurthe	1 799	0,69	19
Dommartemont	603	0,23	15
Essey-lès-Nancy	9 021	3,44	29
Fléville-devant-Nancy	2 250	0,86	19
Heillecourt	5 486	2,09	29
Houdemont	2 141	0,82	19
Jarville-la-Malgrange	9 591	3,66	29
Laneuveville-devant-Nancy	6 662	2,54	29
Laxou	14 557	5,55	33
Ludres	6 231	2,38	29
Malzéville	8 461	3,23	29
Maxéville	9 937	3,79	29
Nancy	106 504	40,63	55
Pulnoy	5 139	1,96	29
Saint-Max	10 129	3,86	33
Saulxures-lès-Nancy	4 280	1,63	27
Seichamps	5 135	1,96	29
Tomblaine	9 145	3,49	29
Vandœuvre-lès-Nancy	30 223	11,53	39
Villers-lès-Nancy	14 827	5,66	33
<b>Total</b>	<b>262 121</b>	<b>100,00</b>	<b>582</b>

Source : Insee

Population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 des communes membres de la Métropole du Grand Nancy

<sup>23</sup> Décret n°2016-490 du 20 avril 2016, Journal officiel du 22 avril 2016  
<sup>24</sup> Arrêté préfectoral du 12 octobre 1959  
<sup>25</sup> Arrêté préfectoral du 31 décembre 1995

Compte tenu de la population municipale totale - 262 121 habitants -, en cas de création d'une commune nouvelle, le conseil municipal de droit commun serait formé de 65 conseillers, la liste majoritaire serait alors assurée de disposer de 48 conseillers. L'analyse de ce résultat conduit à souligner que dans une telle hypothèse, il ne sera pas possible in concreto de garantir que chacune des communes déléguées puisse disposer a minima d'un conseiller issu du territoire concerné, ni même, par extension, de pouvoir former un conseil municipal au sein de chaque commune déléguée comprenant au minimum trois membres.

La création d'une commune nouvelle, dès lors qu'elle regroupe l'intégralité des communes

membres d'un EPCI à FP, répond à l'objectif précité, il importe tout d'abord de déterminer les territoires intercommunaux concernés. En cohérence avec l'objectif de rendre accessible les dispositions de la commune-communauté, l'année 2016 est prise comme année de référence.

Il existait au 1<sup>er</sup> janvier de cette année de référence, 102 EPCI à FP dont la population municipale était égale ou supérieure à 100 000 habitants ; au sein de cet échantillon, le plus petit nombre de communes appartenant à une structure de cette nature est égal à 3 ; le plus grand nombre de communes est égal à 131. Le tableau qui suit présente les éléments principaux de l'analyse.

Nombre d'EPCI à FP avec population municipale au 1 <sup>er</sup> janvier 2016 supérieure ou égale à 100 000 habitants	102
Nombre d'EPCI à FP au 1 <sup>er</sup> janvier 2016 comportant une commune dont la population municipale à cette date est égale ou supérieure à 100 000 habitants	34
Nombre d'EPCI à FP au 1 <sup>er</sup> janvier 2016 pour lesquels l'effectif de droit commun du conseil municipal ne permettrait pas de constituer dans chacune des communes un conseil de la commune déléguée de 3 membres	61
Nombre d'EPCI à FP au 1 <sup>er</sup> janvier 2016 pour lesquels l'effectif de droit commun du conseil municipal ne permettrait pas de constituer dans chacune des communes un conseil de la commune déléguée de 3 membres et disposant a minima d'une commune dont la population est égale ou supérieure à 100 000 habitants	25

Sans qu'il n'appartienne de trancher en fonction des différentes hypothèses, celle d'un EPCI à FP,

- avec ou sans commune avec une population égale ou supérieure à 100 000 habitants,
- avec ou sans la possibilité de former un conseil municipal dans chaque commune déléguée,

il est toutefois possible de conclure, en y adjoignant ce qu'est la réalité électorale des communes de

plus de 100 000 habitants, que le développement des communes nouvelles à l'échelle de ces EPCI à FP est *de facto* impossible si le mode de formation de droit commun du conseil municipal de la commune nouvelle reste appliqué à droit constant. La solution consisterait à rendre applicable pour ces communes-communautés le régime électoral existant pour Paris, Lyon et Marseille, retenu et appliqué aussi pour les 14 circonscriptions électorales de la métropole de Lyon.

### Proposition 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 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).

### A.3 Le régime indemnitaire des conseillers municipaux de la commune nouvelle

Même si plusieurs améliorations furent apportées ces dernières années au régime indemnitaire des élus locaux, les prudences qui entourent cette question sont anciennes et expliquent qu'il n'existe toujours pas un véritable statut de l'élu local. Pour autant, entre l'affirmation de la gratuité des fonctions électives établie en 1831<sup>26</sup>, - elle conduisait de fait à réserver l'exercice de ces fonctions aux personnes les plus aisées -, à l'établissement en 1944 d'un régime indemnitaire pour les maires et adjoints<sup>27</sup>, le rôle de certains parlementaires, également élus au sein de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, ne peut être ni occulté, ni sous-estimé<sup>28</sup>.

Ainsi une proposition de loi a été déposée à la Chambre des députés en 1925 à l'initiative de Paul Bellamy et Lévy-Alphandéry, respectivement président et vice-président de l'Association des maires de France, relative à l'introduction d'un régime indemnitaire pour l'ensemble des maires et adjoints des communes<sup>29</sup>, même s'il fallut attendre le lendemain de la Seconde guerre mondiale pour lui donner une expression concrète. La proposition de Pierre Trémintin, parlementaire mais aussi président de l'Association des maires de France, déposée en 1947 s'inscrit également dans ce dessein.<sup>30</sup> La sensibilité inhérente attachée à cette question n'a donc pas interdit que l'association précitée affronte sans détour les problématiques soulevées, ce dont témoigne l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 2144 précitée où il est indiqué que « le texte du projet que nous avons établi répond au vœu unanime des maires qui désirent - et il n'est pas besoin d'en donner les raisons - que le système d'indemnisation soit réglé par la loi ».

Tel est l'esprit de la proposition des améliorations qu'il convient d'apporter au régime indemnitaire des conseillers municipaux de la commune nouvelle pour l'exercice de leurs fonctions, car peut-être « il faut abandonner cette fausse pudeur qui consiste à masquer en quelque sorte la nécessité d'indemniser l'élu non seulement des débours qu'il peut avoir exposés, mais aussi de la perte réelle, de la perte de salaires, par exemple, qu'il subit lorsqu'il remplit son mandat<sup>31</sup> ».

Le régime indemnitaire dont les élus locaux peuvent bénéficier est issu de la conjugaison de trois critères dont le socle a été établi par les ordonnances du 28 juillet 1944<sup>32</sup> et du 21 février 1945<sup>33</sup> :

- critère n° 1 : il concerne les élus qui peuvent bénéficier d'un régime indemnitaire au titre du mandat et des fonctions qu'ils exercent ;
- critère n° 2 : la distinction des niveaux d'indemnité dépend des critères démographiques. Le fondement de ce critère est celui de l'établissement d'une corrélation positive entre l'importance de la population de la commune et le temps consacré pour exercer les fonctions ;
- critère n° 3 : le montant des indemnités est calculé en faisant référence au montant du traitement correspondant à l'indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

Ultérieurement<sup>34</sup> a été reconnu la possibilité d'accorder une indemnité à l'ensemble des conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints des communes de 400 000 habitants dans la limite d'un plafond équivalent aux deux tiers des indemnités accordées aux conseillers municipaux de Paris<sup>35</sup>. Ces dispositions ont prévalu jusqu'en 1992, année au cours de laquelle le législateur a modifié trois points importants<sup>36</sup> :

→ l'autorisation donnée au conseil municipal de verser des indemnités aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints pour l'exercice de leurs fonctions a été abaissé de 400 000 à 100 000 habitants ;

→ le terme de référence encadrant le montant maximal de cette indemnité a été fixé à 6 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique ;

→ lors de la première lecture du projet de loi, l'Assemblée nationale a rendu bénéficiaires les conseillers municipaux de toutes les communes de ces dispositions, en assortissant de la condition suivant laquelle le montant des indemnités versées aux conseillers municipaux, à la différence des communes de 100 000 habitants et plus, devait être intégré au sein de l'enveloppe globale du régime indemnitaire (elle est définie comme le montant des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints de la commune concernée).

La création de la commune nouvelle n'entretient aucune dérogation avec les dispositions de droit commun applicables. Toutefois, les communes nouvelles constituées a minima sur l'intégralité

du périmètre d'un EPCI à FP se trouvent de facto confrontées à une difficulté fondée sur trois éléments :

→ le premier est celui de l'étendue de la superficie de la commune nouvelle. Au sein des quarante communes de métropole dont la superficie est la plus élevée, 19 d'entre elles sont des communes nouvelles, soit 47,50 % de cet effectif. Pour ce qui concerne ces 19 communes nouvelles, 74 % ont été créées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP préexistant. Par ailleurs, pour les 21 communes autres que des communes nouvelles qui ont les superficies les plus élevées, soit ces communes disposent d'un réseau de transport en commun, soit la localisation de l'habitat est concentrée. Ces deux caractéristiques ne sont pas vérifiées par les communes nouvelles appartenant à l'effectif des communes métropolitaines dont la superficie est la plus importante, ce dont rend compte le nombre de communes déléguées.

Numéro Insee	Nom de la commune	Population totale en 2022	Superficie (en kilomètres carrés)	Commune nouvelle	Commune nouvelle créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP	Nombre de communes fondatrices
13004	Arles	51 243	758,93			
73290	Val-Cenis	2 100	408,05	Oui		
13096	Saintes-Maries-de-la-Mer	2 165	374,61			
49092	Chemillé-en-Anjou	21 432	323,98	Oui	Oui	13
49228	Noyant-Villages	5 713	299,45	Oui	Oui	14
49018	Baugé-en-Anjou	12 090	268,16	Oui	Oui	15
64320	Laruns	1 208	248,96			
49331	Segré-en-Anjou Bleu	18 295	241,54	Oui	Oui	15
13055	Marseille	877 095	240,62			
49023	Beaupréau-en-Mauges	24 135	230,45	Oui	Oui	10
89086	Charny-Orée-de-Puisaye	4 886	230,40	Oui	Oui	14
65192	Gavarnie-Gèdre	350	227,11	Oui	Oui	2
73257	Les Belleville	3 611	226,84	Oui		
13097	Saint-Martin-de-Crau	13 712	214,87			
33214	Lacanau	5 142	214,02			
49301	Sèvremoine	25 715	213,07	Oui	Oui	10
12270	Sévérac d'Aveyron	4 191	208,72	Oui	Oui	5
04193	Saint-Paul-sur-Ubaye	187	205,55			

<sup>26</sup> Loi sur l'organisation municipale, 21 mars 1831, deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, Le Moniteur, 25 mars 1831, n°84, p.697.  
<sup>27</sup> Ordonnance du 16 juillet 1944 portant dérogation à l'article 74 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, Journal officiel du 5 août 1944, p.117.  
<sup>28</sup> Association des maires de France, La République et ses maires, 1907-1997, Foucher, Paris, 1997, p.35.  
<sup>29</sup> Proposition de loi n°2144, Chambre des députés, 2 décembre 1925, p.277.  
<sup>30</sup> Pierre Trémintin, annexe n°120, Documents parlementaires - Conseil de la République, séance du 13 mars 1947, p.120.  
<sup>31</sup> Émile Bollaert, rapporteur de la commission de l'intérieur, Conseil de la République, séance du 27 février 1947, p.109.  
<sup>32</sup> Ordonnance du 26 juillet 1944 portant dérogation à l'article 74 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, Journal officiel du 15 août 1944, p. 117.  
<sup>33</sup> Ordonnance n°45-269 du 21 février 1945 relative aux indemnités de fonctions des maires et adjoints, Journal officiel du 22 février 1945, p.930.  
<sup>34</sup> Loi n°52-883 du 24 juillet 1952 portant détermination et modification des règles fixant les indemnités accordées aux titulaires de certaines fonctions municipales et départementales, Journal officiel du 25 juillet 1952, p.7515.  
<sup>35</sup> Le principe de la disposition adoptée avait été introduit en 1951 par la commission de l'intérieur lorsque la possibilité de reconnaître au conseil municipal des villes de plus de 500 000 habitants la possibilité de voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints fut introduite. Annexe n°2153, Assemblée nationale, 21 décembre 1951, p.3436.  
<sup>36</sup> Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, Journal officiel du 5 février 1992, p. 1848.

Numéro Insee	Nom de la commune	Population totale en 2022	Superficie (en kilomètres carrés)	Commune nouvelle	Commune nouvelle créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP	Nombre de communes fondatrices
49248	Ombree d'Anjou	9 221	202,16	Oui	Oui	10
2A272	Sartène	3 372	200,40			
49218	Montrevault-sur-Èvre	15 985	198,85	Oui	Oui	11
05093	Névache	369	191,93			
49244	Mauges-sur-Loire	18 399	191,87	Oui	Oui	11
33203	Hourtin	3 880	190,50			
44180	Vallons-de-l'Erdre	6 605	189,21	Oui		
14061	Souleuvre-en-Bocage	9 107	187,28	Oui	Oui	20
05139	Dévoluy	943	186,37	Oui	Oui	4
13001	Aix-en-Provence	148 336	186,08			
2B049	Calenzana	2 490	182,77			
67180	Haguenau	35 757	182,59			
14371	Livarot-Pays-d'Auge	6 330	180,83	Oui		
79049	Bressuire	20 847	180,59			
33529	La Teste-de-Buch	26 546	180,20			
73054	Bourg-Saint-Maurice	7 596	179,07			
49373	Lys-Haut-Layon	7 966	178,84	Oui		
06163	Tende	2 215	177,47			
33097	Carcans	2 454	175,40			
06120	Saint-Étienne-de-Tinée	1 654	173,81			
11262	Narbonne	56 700	172,96			

Source : Insee

Les trente-neuf communes de métropole disposant de la superficie la plus importante à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022

→ le deuxième élément résulte de la diminution du nombre de conseillers municipaux des communes nouvelles à compter du second renouvellement du conseil municipal : l'importance des charges confiées au conseil municipal n'étant pas diminuée, cela revient à exiger de chacun de ces conseillers municipaux une implication plus importante et exigeante, au minimum égale à celle d'un conseiller municipal d'une commune de plus de 100 000 habitants.

→ le troisième élément est celui de l'étendue des compétences confiées à ces conseillers municipaux : la création d'une commune nouvelle sur la totalité du périmètre d'un EPCI à FP est l'aboutissement ultime de l'intercommunalité, conduisant les communes nouvelles ainsi créées à conserver autant que faire se peut les compétences à l'échelle communale. Ainsi les conseillers municipaux de ces communes se trouvent placés dans une situation d'inégalité au

regard des communes qui disposent d'une population identique. Il convient d'y remédier. Car, suivant le rapport de Pierre Trémintin, alors président de l'Association des maires de France, et pour ce qui concerne à titre particulier l'indemnité accordée au maire et adjoints, « Il faut bien reconnaître que l'émolument qu'elle [que la commune] consacre doit constituer un dédommagement des frais supportés et de la privation, au moins partielle, de l'exercice d'une profession<sup>37</sup> ».

Cette question ne concerne que les communes nouvelles créées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP existant à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2016 (voir *infra*), ou d'une commune nouvelle créée dans cette configuration antérieurement à la date retenue ci-avant. L'unique objectif de cette disposition vise à mettre fin à la rupture d'égalité eu égard aux charges qui incombent aux conseillers municipaux des communes concernées.

Deux solutions peuvent être dégagées :

→ la première est pour ces communes nouvelles, de ne plus inclure l'enveloppe des indemnités pouvant être accordées aux conseillers municipaux au sein de celle des indemnités maximales dont le maire et les adjoints peuvent, dans les communes de moins de 100 000 habitants, bénéficier. Afin de dissiper le risque d'inconstitutionnalité qui pourrait à cette occasion être soulevé, il convient de rappeler la possibilité de déroger au régime indemnitaire de droit commun, validée par le législateur. Indépendamment des majorations ouvertes pour les élus des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement, de canton, ou bien celles concernant les communes hydrominérales, climatiques, balnéaires ou touristiques, l'application de cette mesure conduirait à obtenir les résultats suivants :

Population de la commune	Effectif de droit commun du conseil municipal	Nombre maximum d'adjoints	Taux maximal en % de l'indice brut terminal Maire	Taux maximal en % de l'indice brut terminal Adjoint	Taux maximal de l'enveloppe du régime indemnitaire	Conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints	Taux maximal de l'enveloppe du régime indemnitaire des conseillers municipaux
De 5 000 à 9 999 habitants	29	8	55	22	231	20	120
De 10 000 à 19 999 habitants	33	9	65	27.5	312.5	24	144
De 20 000 à 29 999 habitants	35	10	90	33	420	26	156
De 30 000 à 39 999 habitants	39	11	90	33	453	30	180
De 40 000 à 49 999 habitants	43	12	90	33	486	34	204
De 50 000 à 59 999 habitants	45	13	110	44	682	36	216
De 60 000 à 79 999 habitants	49	14	110	44	726	40	240
De 80 000 à 99 999 habitants	53	15	110	44	770	44	264

Source : Code Général des Collectivités Territoriales

Perspectives d'évolution du régime indemnitaire dans les communes nouvelles.

<sup>37</sup> Pierre Trémintin, annexe n°120, Documents parlementaires - Conseil de la République, séance du 13 mars 1947, p.120

Toutefois, il importe de souligner que le montant de cette enveloppe maximale ferait l'objet d'une diminution et d'une précision.

La baisse découle du régime indemnitaire accordé aux maires des communes déléguées, diminuant *de facto* l'enveloppe maximale du régime indemnitaire pouvant être accordé aux conseillers municipaux. Prenons l'exemple de Segré-en-Anjou Bleu, formée de 15 communes déléguées, disposant d'une population de 18 295 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'effectif de droit commun du conseil municipal est égal à 33. Considérant que le nombre maximum d'adjoints est égal à 9 et en y ajoutant le maire, ce ne sont pas 23 conseillers municipaux qui seraient indemnisés mais 8 puisqu'il existe 15 maires délégués.

La précision porte sur la coordination avec les dispositions relatives à la composition du conseil municipal (*voir infra*) : le montant de l'enveloppe maximale qui peut être accordé aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints est indépendant des correctifs apportés à la composition des conseils municipaux des communes nouvelles pour lesquels il n'existerait pas la possibilité de garantir que la commune nouvelle puisse former dans chacune des communes déléguées un conseil municipal formé de trois personnes. En poursuivant avec l'exemple de Segré-en-Anjou Bleu, l'effectif de droit commun du conseil municipal - 33 membres - n'autorisant pas à former un conseil municipal de 3 membres dans chacune des communes déléguées, l'effectif de celui-ci pourrait selon la proposition citée supra être porté à 45 membres. Considérant d'une part, que le nombre maximum d'adjoints est égal à 9 et que d'autre part le nombre de maires délégués est égal à 15, il reste hormis le maire, 8 conseillers municipaux. Le plafond de l'enveloppe indemnitaire accordée aux conseillers municipaux serait, dans l'exemple traité, égal à 48 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (8 fois l'indemnité de 6 %). Avec un effectif

porté à 45 membres, et tout en respectant le montant maximum de l'enveloppe indemnitaire, il faudrait alors indemniser 20 conseillers municipaux sur la base d'un taux maximal de 2,4 %.

→ la seconde solution serait de procéder à un remboursement des déplacements effectués par les conseillers autres que le maire, les adjoints et maires délégués des communes concernées. Cette solution a été initiée à l'origine pour les conseillers généraux. Les dispositions de l'article 38 de la loi portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912<sup>38</sup> prévoyaient que « les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, autres que les députés et sénateurs, pourront recevoir, sur les ressources ordinaires du budget du département, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réunions du conseil général, de la commission départementale et du conseil d'arrondissement, ils seront obligés de se transporter à plus de deux kilomètres de leur résidence ; il pourra également leur être alloué, pendant la durée des sessions de ces assemblées et pour chaque journée, une indemnité de séjour. »

Si cette dernière solution est à l'évidence celle qui répond avec le plus de justesse à l'esprit du correctif qu'il convient d'apporter, elle ne doit pas conduire à méconnaître les difficultés rencontrées antérieurement, il suffit de revenir, entre autres à la discussion à l'Assemblée nationale de plusieurs propositions de lois relatives aux indemnités des maires et adjoints et au propos du secrétaire d'État pour prendre la mesure de cette difficulté : « *Le Gouvernement s'oppose à ce vote [celui de la revalorisation du régime indemnitaire], c'est pour des raisons d'opportunité. Ayant demandé des sacrifices à toutes les catégories de Français, il en demande aussi aux maires et aux adjoints. (...) Cette opposition n'est pas une opposition au principe lui-même ; elle est fondée, je le répète, sur des raisons d'opportunité*<sup>39</sup> ».

### Proposition 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 1<sup>er</sup> 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.

<sup>38</sup> Loi portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912, 27 février 2012, Journal officiel du 28 février 2012, p.1853 ; CE, 18 juin 1915, n°53947.

<sup>39</sup> Séance du 2 juillet 1952, JOAN du 3 juillet 1952, p.3434.

## A.4 Création d'une commune nouvelle au-delà des limites départementales, voire régionales

La création d'une commune nouvelle n'interdit pas qu'elle puisse comprendre une ou des communes fondatrices situées dans des départements différents, voire des régions différentes. Plusieurs communes nouvelles ont été créées dans cette configuration inédite. Or, la création ne peut être effective qu'à partir du moment où, suivant la situation, les limites de ces collectivités territoriales concernées ont été modifiées. C'est parce que la commune nouvelle, à l'inverse des EPCI à FP, est une collectivité territoriale que cette obligation a été introduite.

Il revient aux conseils départementaux et/ou régionaux concernés, après qu'ils ont été saisis par le ministre en charge des collectivités territoriales, de se prononcer dans un délai de deux mois à compter de leur saisine. La création de la commune nouvelle intervient, dès lors que des délibérations contrares et motivées de ces collectivités territoriales sont absentes. Il revient au législateur, suite à l'adoption de l'amendement déposé par Jacques Péliissard « *de lever les obstacles à la création de commune nouvelle lorsqu'elle se trouve sur le territoire de plusieurs départements et/ou régions* ». À travers cette modification, il s'agit « *d'assouplir le système en renversant la charge de la preuve*<sup>40</sup> ».

Si la création de plusieurs communes nouvelles a pu conduire à modifier les limites territoriales de certains départements et de régions, trois projets similaires n'ont pu aboutir<sup>41</sup>, faute de pouvoir obtenir l'accord d'un des conseils départementaux concernés.

Le développement qui suit concerne la création d'une commune nouvelle par les communes d'Archiac (794 habitants le 1<sup>er</sup> janvier 2022), localisée en Charente-Maritime, et Saint-Palais-du-Né (306 habitants le 1<sup>er</sup> janvier 2022), située en Charente : elle est l'un des exemples de la situation rencontrée. Toutefois, il est le seul à avoir été examiné par le législateur, après qu'un des conseils départementaux ait rendu un avis négatif<sup>42</sup>. Sa présentation ne concerne pas tant le département concerné que de s'interroger sur les solutions pouvant être apportées lorsque des délibérations contrares à un projet initié par des communes interviennent.

Si dans sa délibération, le conseil départemental de Charente-Maritime a donné un avis favorable au projet, tel ne fut pas le cas en Charente où la commission permanente du département s'est prononcée défavorablement, considérant que « *cette modification porterait manifestement atteinte à l'intégrité de notre territoire départemental* » et que « *le département ne peut accepter, par principe, une telle modification* », considérant alors qu'elle serait susceptible « *d'encourager une concurrence entre les territoires* ». Si la nature du choix effectué n'appelle aucun commentaire, tel n'est pas le cas de son assise juridique. La décision du Conseil d'État, 12 février 1997, n°125893 rappelle qu'est entachée d'une erreur de droit la décision d'une autorité d'opposer un refus « par principe » alors qu'il lui revient de se prononcer sur une demande ; et que cette motivation ne peut relever d'un pouvoir discrétionnaire. Par ailleurs, si dans la situation exposée, il peut revenir au législateur d'autoriser la création de la commune nouvelle, l'argumentation développée à l'Assemblée nationale afin de supprimer l'article 12 adopté par le Sénat pour autoriser la création de cette commune nouvelle, ne renseigne pas plus sur les contours de la motivation.

→ D'une part, la rapporteure du texte a estimé « *qu'il ne nous appartient pas, en tant que législateur, de nous ériger en arbitres de différends locaux : les collectivités concernées doivent s'entendre. C'est la base même de la constitution des communes nouvelles*<sup>43</sup> ».

→ D'autre part, l'un des députés élu en Charente souligna que ce projet conduirait à ce que « *le conseil départemental de la Charente subisse une atteinte à l'intégrité de son territoire. Les conséquences pour la communauté de communes des 4B Sud Charente seraient même plus préjudiciables encore. La population municipale de l'EPCI s'élevant à 20 071 habitants, le départ de la commune de Saint-Palais-du-Né et ses 285 habitants ferait passer cette communauté de communes sous la barre des 20 000 habitants, la privant ainsi de certains dispositifs*<sup>44</sup> ».

Si ce projet de création d'une commune nouvelle n'a donc, *in fine*, pu aboutir, il y aurait grand tort de restreindre le commentaire de la situation rencontrée à un exemple. Il concerne tous les projets à venir de création d'une commune nouvelle située sur le périmètre de plusieurs départements et/ou régions. Face au risque d'évidement juridique de la motivation qui doit être apportée, il revient donc de modifier les dispositions législatives en vigueur. Deux directions doivent être privilégiées.

<sup>40</sup> Rapport n°2310, Assemblée nationale, 22 octobre 2014, p.74

<sup>41</sup> Le conseil départemental de l'Ain s'est opposé par deux fois au projet de création d'une commune nouvelle initiée par les communes de Seyssel (01) et Seyssel (74) : délibérations du 1<sup>er</sup> décembre 2015 et du 12 mars 2018 ; par ailleurs, le conseil départemental, par délibération en date du 14 septembre 2018, s'est opposé au projet de création d'une commune nouvelle entre Gault-du-Perche (41) et les communes de Chapelle-Guillaume et La Bazouche-Gouët (28).

<sup>42</sup> Proposition de loi n°35 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, Sénat, session ordinaire 2018-2019, 11 décembre 2018

<sup>43</sup> p.74, rapport n°2102, Assemblée nationale, 3 juillet 2019

<sup>44</sup> p.46, rapport n°2102, Ibid.

La première concerne les motivations. Si par nature le contour des motivations est propre à chacune de collectivités territoriales concernées, il apparaît utile de déterminer le cadre de celles-ci, ou, a minima, de préciser certains des critères qui doivent être examinés. Cette solution a déjà été retenue, notamment sur les orientations dont il doit être tenu compte lors de l'élaboration d'un SDCI ou bien encore lorsque l'obligation a été faite aux conseils municipaux de joindre un rapport financier en annexe de la délibération.

La seconde direction concerne un projet de commune nouvelle approuvé par les conseils municipaux

concernés et situé sur le périmètre de plusieurs départements, voire de régions et pour lequel l'une des collectivités territoriales consultées rendrait un avis négatif. La réécriture de l'article L2113-4 du CGCT par le législateur en 2019<sup>45</sup> a supprimé la possibilité d'intervention du législateur pour résoudre le problème issu de la discordance des avis exprimés écartant de ce fait l'appréciation de l'utilité d'intérêt général. En conséquence, dès lors qu'une délibération contraire aurait été prise par une des collectivités territoriales consultées sur un projet de création d'une commune nouvelle, il convient de créer un cadre de dialogue entre les parties concernées. Tel est le sens de la réécriture de l'article L2113-4 du CGCT proposée.

Rédaction actuelle de l'article L.2113-4 du CGCT - 1 <sup>er</sup> janvier 2022	Proposition de rédaction de l'article L.2113-4 du CGCT
<p>Lorsque les communes concernées par une demande de création d'une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou dans la même région, la décision de création ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales des départements ou régions concernés par décret en Conseil d'État pris, en l'absence de délibérations contraires et motivées des conseils départementaux et des conseils régionaux concernés.</p> <p>Le ministre chargé des collectivités territoriales notifie à chaque conseil départemental concerné et, le cas échéant, à chaque conseil régional concerné le projet de création de la commune nouvelle, les délibérations des conseils municipaux concernés ainsi que, le cas échéant, le résultat des consultations organisées en application de L.2113-3. À compter de cette notification, les conseils départementaux et régionaux disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable.</p>	<p>Lorsque les communes concernées par une demande de création d'une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou dans la même région, la décision de création ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales des départements ou régions concernés par décret en Conseil d'État. Le ministre chargé des collectivités territoriales notifie à chaque conseil départemental concerné et, le cas échéant, à chaque conseil régional concerné le projet de création de la commune nouvelle, les délibérations des conseils municipaux concernés ainsi que, le cas échéant, le résultat des consultations organisées en application de l'article L.2113-3. À compter de cette notification, les conseils départementaux et régionaux disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable.</p> <p>En cas de délibération négative d'une des collectivités consultées, le représentant de l'État dans la région organise un échange avec l'ensemble des collectivités concernées.</p>

**Proposition 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.

**Synthèse**

Sans qu'il n'existe de systématisme pour la commune, plusieurs propositions peuvent être formulées afin d'asseoir le développement des communes nouvelles. Elles concernent :

- l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle : il doit autoriser pour chacune d'entre elles la possibilité de former un conseil de trois membres dans chacune des communes déléguées ;
- les communes nouvelles de 100 000 habitants et plus pour lesquelles les modalités d'élection du conseil municipal doivent être rapprochées de celles qui prévalent à Paris, Lyon et Marseille ;
- le rapprochement du régime indemnitaire des conseillers autres que les maires et adjoints des communes nouvelles formées sur la totalité du périmètre d'un EPCI à FP avec celui existant dans les communes de 100 000 habitants et plus ;
- la création des communes nouvelles dont le périmètre est situé sur plusieurs départements et/ou régions où une instance de dialogue doit être envisagée.

<sup>45</sup> Loi n°2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique du 29 décembre 2019, Journal officiel du 28 décembre 2019, article 36

## B. DOTER LES COMMUNES NOUVELLES D'UN CADRE FINANCIER STABLE

Les dispositions financières relatives aux communes nouvelles présentent deux intérêts. Ils s'enchevêtrent : les montants financiers dont elles peuvent, ou non, bénéficier est le plus immédiat. En parallèle, l'écriture de la loi, et au-delà des règles inhérentes à la légistique, est le second intérêt, structurel. Il renseigne sur les difficultés qu'éprouve le législateur à l'égard de la commune nouvelle.

### B.1 La complexité de l'écriture des dispositions financières de la commune nouvelle

intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Si la fréquence de ces évolutions est pour partie liée à celle de lois de finances, le graphique qui suit donne la mesure de l'accroissement de la complexité : alors que le 18 décembre 2010, 2467 signes et 388 mots permettaient de définir les dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement de la commune nouvelle, il faut, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, 7734 signes et 1200 mots pour y parvenir (la diminution enregistrée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 étant dû à titre exclusif à l'obsolescence de certaines dispositions). Deux éléments expliquent ce résultat.

La complexité de la loi est ancienne. Benjamin Constant indiquait en 1815 que « la multiplicité des lois flatte dans les législateurs deux penchants naturels, le besoin d'agir et le plaisir de se croire nécessaire<sup>46</sup> ». Quelques années plus tard, Victor Hugo n'infirmit pas cette inclinaison : « Comment ! Nous avons quarante-quatre mille lois dont nous ne savons que faire, à peine dix de bonnes. Tous les ans, quand les chambres sont en chaleur, elles en pondent par centaines, et dans la couvée, il y en a tout ou plus deux ou trois qui naissent viables<sup>47</sup> ». Le législateur ne s'est toujours pas écarté, en reprenant l'expression de Michel Rocard, de son penchant obscur.

Le premier relève d'une inclinaison à l'obésité législative : elle se produit à partir du moment où, la loi a pour objectif de codifier toutes les situations particulières, symptôme d'une loi qui interdit en lieu et place d'une loi qui autorise. Les communes nouvelles sont un puissant révélateur de cette situation.

L'exemple de l'article L.2113-20 du CGT relatif à la dotation globale de fonctionnement de la commune nouvelle illustre cette situation. Introduit depuis le 18 décembre 2010, cet article a fait depuis lors l'objet de neuf modifications, la dernière étant

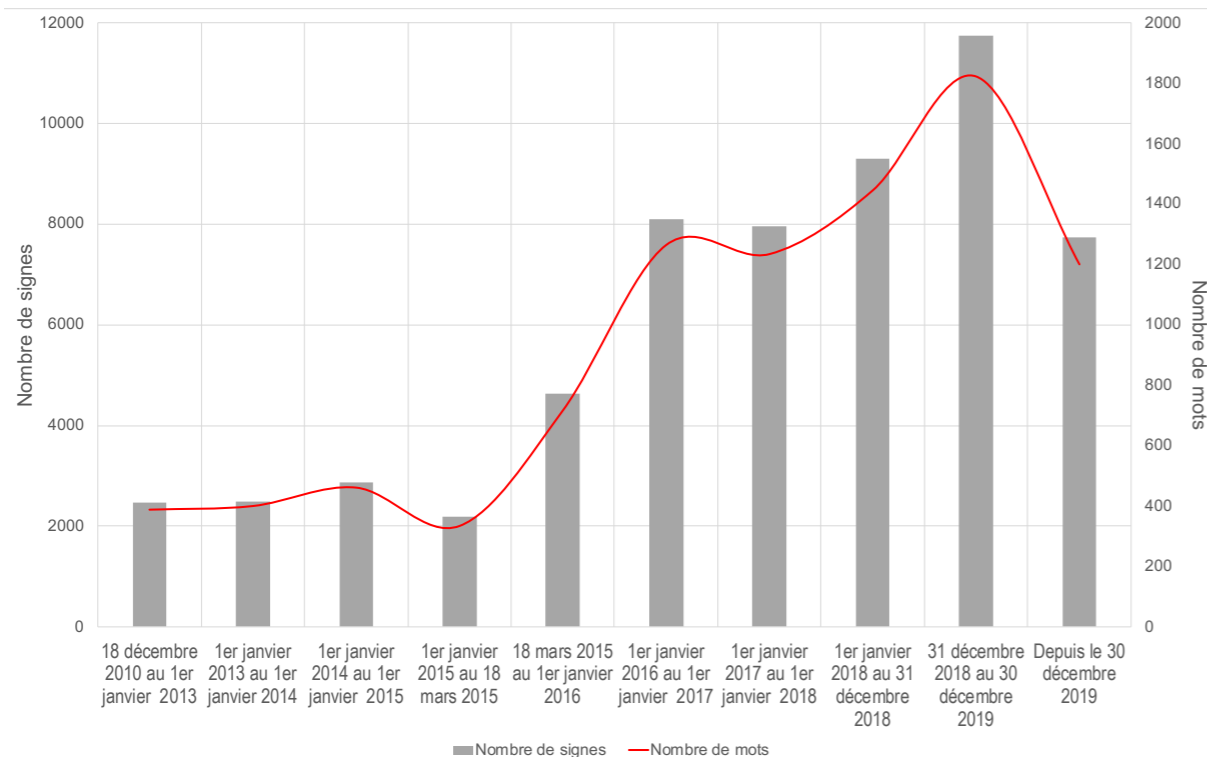
Ce résultat se trouve renforcé lorsque le législateur ne procède pas aux nécessaires mises en cohérence. L'exemple des troisième et quatrième alinéa du II de l'article L.2113-20 du CGCT dans sa version applicable depuis le 30 décembre 2019 en donne la mesure : la distinction rédactionnelle entre ces deux alinéas porte à titre exclusif sur la période au cours de laquelle l'arrêté de création de la commune nouvelle est intervenu alors même que l'unification de ceux-ci ne soulève aucune difficulté.

CGCT, L. 2113-20, II, troisième alinéa	CGCT, L. 2113-20, II, quatrième alinéa
Au cours des trois premières années suivant leur création, les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris entre le <b>2 janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019</b> regroupant une population inférieure ou égale à 150 000 habitants perçoivent une attribution au titre de la dotation forfaitaire prévue au même article L. 2334-7 au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.	Au cours des trois premières années suivant leur création, les communes nouvelles dont l'arrêté de création a été pris entre le <b>2 janvier 2019 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020</b> regroupant une population inférieure ou égale à 150 000 habitants perçoivent une attribution au titre de la dotation forfaitaire prévue au même article L. 2334-7 au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle.

<sup>46</sup> p.59, Benjamin Constant, *Principes de politiques applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution*, Paris, 1815, 321p.

<sup>47</sup> p.49-50, Victor Hugo, *Guerre aux démolisseurs, L'archange minotaure*, 2002, 50p.

Pour autant, l'obsession prudentielle comme fondement de l'obésité législative n'exclut pas le paradoxe : il est celui des contentieux initiés par des communes nouvelles quant à l'application des dispositions législatives par l'administration, et à titre plus particulier, celui des dotations de péréquation au regard de l'appréciation du plafond de la dotation nationale de péréquation et de la dotation de solidarité rurale applicable<sup>48</sup>.



Source : CGCT

Comptage du nombre de mots et de signes de l'article L.2113-20 du CGCT entre le 18 décembre 2010 et le 1er janvier 2019

## B.2 L'instabilité du cadre financier des communes nouvelles

Au-delà de l'écriture des dispositions législatives, l'instabilité des objectifs poursuivis par le législateur est le deuxième élément. Il existe un principe en mathématiques selon lequel il ne peut exister une solution qu'à partir du moment où le nombre de paramètres est inférieur ou égal au nombre d'équations à résoudre. Dans la situation inverse, cela conduit soit, à l'impossibilité de trouver une solution, soit à dégager une infinité de solutions. Telle

est la situation dans laquelle se trouve le législateur au sujet de la dotation globale de fonctionnement des communes nouvelles. Sans qu'à ce stade aucune hiérarchisation n'intervienne, trois paramètres peuvent *a minima* être recensés :

- la préservation de l'équilibre des finances publiques ;
- la volonté de ne déséquilibrer l'architecture des dotations ;
- l'accompagnement des communes nouvelles qui ne doit pas générer un effet d'éviction pour les autres communes.

<sup>48</sup> Cour administrative de Lyon, 3 décembre 2019, 17LY04232, commune de Charny Orée de la Puisaye ; Cour administrative d'appel de Nantes, 29 novembre 2019, 18NT01743, Commune de Tinchebray Bocage.

Ce dernier critère concerne à titre particulier la dotation globale de fonctionnement, tant pour ce qui relève de la dotation forfaitaire que de la dotation d'aménagement.

### a) La dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement

Une majoration de 5 % de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement des communes nouvelles fut introduite par la loi n° 2015-286 du 16 mars 2015. Le critère des seuils de population pour en bénéficier n'a depuis lors cessé d'évoluer.

Réservée à l'origine aux communes nouvelles dont la population était comprise entre 1000 et 10000 habitants dès lors que celles-ci étaient créées avant le 1er janvier 2017, le plancher de population a été abandonné à compter du 1er janvier 2018 et couplée à une revalorisation importante du plafond : cette disposition a été étendue aux communes dont la population était inférieure ou égale à 150000 habitants. Depuis le 2 janvier 2019, sans qu'un quelconque plancher de population n'ait été réintroduit pour bénéficier de cette majoration, le plafond a été abaissé de 150000 à 30000 habitants pour les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2019 et le 1er janvier 2020. Cette instabilité, au-delà des inégalités entre les communes nouvelles liées à leur date de création, est un facteur d'illisibilité.

La récupération de la dotation de compensation aux communes nouvelles créées sur l'intégralité d'un EPCI à FP est une autre illustration ; pour rappel, la dotation de compensation correspond à la compensation par l'État de la suppression de la part salaires intervenue entre 1999 et 2003. Elle a

été restreinte aux seules communes nouvelles de moins de 15000 habitants créés entre le 2 janvier 2016 et le 1er janvier 2019, alors qu'auparavant, il n'existait aucune condition de population. À compter du 2 janvier 2019, le seuil plafond a été fixé à 150000 habitants. Du fait de l'évolution du seuil de population retenu, et alors même qu'il ne s'agit que d'une compensation sans surcoût pour le budget de l'État, deux communes nouvelles créées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP ont été exclues de cette disposition : La Hague (50) et Segré-en-Anjou Bleu<sup>49</sup>(49). Il est dès lors possible de s'interroger sur les évolutions qui méritent d'être apportées.

La première concerne l'absence de seuil de population minimale pour bénéficier de la majoration de la dotation globale de fonctionnement. Sans que cela ne restreigne les initiatives visant à créer une commune nouvelle - chacun a sa singularité, celle-ci pouvant de surcroît évoluer - il est loisible de s'interroger sur l'intérêt à encourager des projets qui puissent permettre de soutenir des projets ambitieux.

La seconde relève de la dotation globale de fonctionnement lorsqu'une commune nouvelle est créée sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP. La fixation d'un plafond, et au-delà des évolutions de celui-ci - 10000 habitants, puis 150000 habitants et désormais 30000 habitants - est contestable : les communes nouvelles concernées ne font qu'exercer au niveau communal l'intégralité des compétences qu'elles exerçaient antérieurement au niveau intercommunal sans que la réaffectation de cette dotation après suppression de l'EPCI à FP concerné n'entraîne aucune dépense supplémentaire pour le budget de l'État.

### Proposition n°5

La majoration de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement concerne 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.

<sup>49</sup> Pour la commune de Segré-en-Anjou-Bleu le montant de la dotation de compensation s'élève à 314 523 euros. La décision du non-versement de cette dotation fait l'objet d'un contentieux. En première instance, le tribunal administratif de Nantes a fait droit à la demande de la commune nouvelle (TA Nantes, n°1711076, 6 novembre 2019), la cour administrative d'appel ayant annulé ce premier jugement (CAA Nantes, 6 novembre 2020, 19NT05052-20NT01577). L'affaire est aujourd'hui portée devant le Conseil d'État.

	Commune				Dotations d'intercommunalité égales à celle perçue par l'EPCI	Intercommunalité	
	Dotations forfaitaires DGF des communes en fonction de la date de création de la commune nouvelle	Garantie de la dotation forfaitaire DGF de la commune nouvelle pendant trois années égale à la somme de la dotation forfaitaire de chacune des communes	Majoration de la dotation forfaitaire de DGF pendant trois années de 5% en fonction de la date de création de la commune nouvelle	Exonération de la commune nouvelle pendant trois années de la contribution due au titre du redressement des finances publiques en fonction de la date de création		Montant de la dotation de compensation égale à celle perçue antérieurement par l'EPCI pendant une période de trois années et en fonction de la date de création de la commune nouvelle	Exonération pendant trois années de la dotation intercommunalité à la contribution due au titre du redressement des finances publiques en fonction de la date de création
18 décembre 2010 au 1 <sup>er</sup> janvier 2013	Sans condition de population.	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 : la population doit être inférieure ou égale à <b>10 000 habitants</b> , sauf si création avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2014. <b>Sans condition de population</b> si la commune nouvelle est créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP.	Pour les communes nouvelles créées avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 dont la population est comprise entre <b>1 000 et 10 000 habitants</b> .	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 : la population doit être inférieure ou égale à <b>10 000 habitants</b> , sauf si création avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2014. <b>Sans condition de population</b> si la commune nouvelle est créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP.	Sans condition de population.	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 : la population doit être inférieure ou égale à <b>10 000 habitants</b> , sauf si création avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2014. <b>Sans condition de population</b> si la commune nouvelle est créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP.	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 : sans condition de population. Entre le 2 janvier 2016 et le 30 septembre 2016 : la population doit être inférieure ou égale à <b>15 000 habitants</b> . Base : dotation d'intercommunalité égale à celle perçue par l'EPCI l'année précédant la création de la commune nouvelle.
1 <sup>er</sup> janvier 2013 au 1 <sup>er</sup> janvier 2014							
1 <sup>er</sup> janvier 2014 au 1 <sup>er</sup> janvier 2015							
1 <sup>er</sup> janvier 2015 au 18 mars 2015							
18 mars 2015 au 1 <sup>er</sup> janvier 2016							
1 <sup>er</sup> janvier 2016 au 1 <sup>er</sup> janvier 2017							
1 <sup>er</sup> janvier 2017 au 1 <sup>er</sup> janvier 2018							
1 <sup>er</sup> janvier 2018 au 31 décembre 2018							
31 décembre 2018 au 30 décembre 2019	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 : la population doit être inférieure ou égale à <b>10 000 habitants</b> , sauf si création avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2014. <b>Sans condition de population</b> si la commune nouvelle est créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP. Entre le 2 janvier 2016 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2017 : la population doit être inférieure ou égale à <b>10 000 habitants</b> . Si la commune nouvelle est créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP, la population doit être inférieure ou égale à <b>15 000 habitants</b> . Entre le 2 janvier 2017 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 : la population doit être inférieure ou égale à <b>150 000 habitants</b> .	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2017 : la population est comprise entre <b>1 000 et 10 000 habitants</b> . Entre le 2 janvier 2017 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 : la population doit être inférieure ou égale à <b>150 000 habitants</b> . Entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2021 : la population doit être inférieure ou égale à <b>30 000 habitants</b> .	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 : la population doit être inférieure ou égale à <b>10 000 habitants</b> , sauf si création avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2014. <b>Sans condition de population</b> si la commune nouvelle est créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP. Entre le 2 janvier 2016 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2017 : la population doit être inférieure ou égale à <b>10 000 habitants</b> . Si la commune nouvelle est créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP, la population doit être inférieure ou égale à <b>15 000 habitants</b> .	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 : la population doit être inférieure ou égale à <b>10 000 habitants</b> , sauf si création avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2014. <b>Sans condition de population</b> si la commune nouvelle est créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP. Entre le 2 janvier 2016 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2017 : la population doit être inférieure ou égale à <b>10 000 habitants</b> . Si la commune nouvelle est créée sur la totalité du périmètre de l'EPCI à FP, la population doit être inférieure ou égale à <b>15 000 habitants</b> .	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 : sans condition de population. Entre le 2 janvier 2016 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2017 : la population doit être inférieure ou égale à <b>15 000 habitants</b> . Entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2017 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 : la population doit être inférieure ou égale à <b>15 000 habitants</b> . Entre le 2 janvier 2019 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2021 : la population doit être inférieure ou égale à <b>150 000 habitants</b> . Base : dotation d'intercommunalité égale à celle perçue par l'EPCI l'année précédant la création de la commune nouvelle.	Avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2016 : sans condition de population. Entre le 2 janvier 2016 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2017 : la population doit être inférieure ou égale à <b>15 000 habitants</b> . Entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2017 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 : la population doit être inférieure ou égale à <b>15 000 habitants</b> . Entre le 2 janvier 2019 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2021 : la population doit être inférieure ou égale à <b>150 000 habitants</b> . Base : dotation d'intercommunalité égale à celle perçue par l'EPCI l'année précédant la création de la commune nouvelle.	
Depuis le 30 décembre 2019							Entre le 2 janvier 2017 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2019 : la population doit être inférieure ou égale à <b>150 000 habitants</b> . Entre le 2 janvier 2019 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2020 : la population doit être inférieure ou égale à <b>150 000 habitants</b> . Commune-communauté dont la population est inférieure ou égale à <b>150 000 habitants</b> (sans encadrement dans le temps).

Évolutions de l'article L.2113-20 CGT relatif à la dotation forfaitaire des communes nouvelles à partir du 18 décembre 2010

<sup>1</sup>Loi n°71-588, du 16 juillet 1971, JO du 18 juillet 1971.

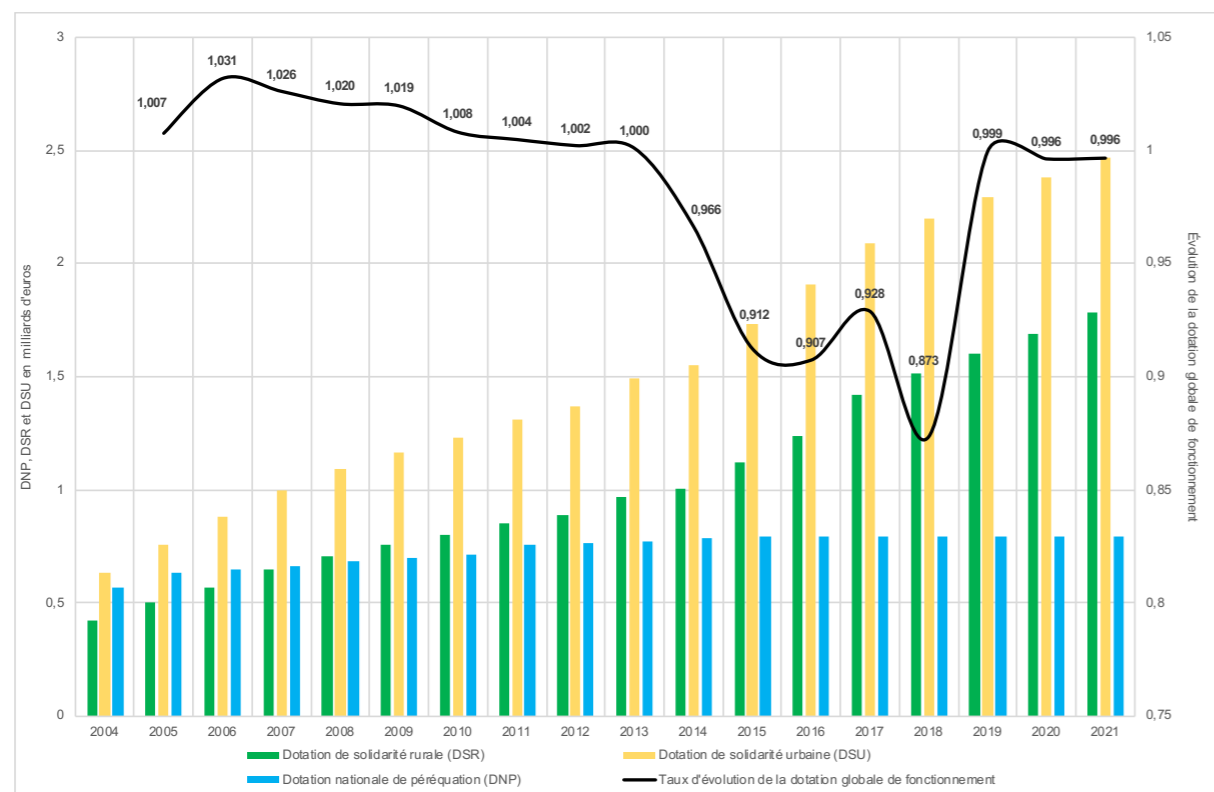
**b) La dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement**

La dotation d'aménagement, seconde composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF), correspond, suivant la configuration de la commune nouvelle, à la somme de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine (DSU). Il n'est pas inutile de revenir sur le fondement de ces dispositions législatives pour examiner ensuite les modalités de calcul aujourd'hui retenues et les montants attribués aux communes nouvelles.

La DSU constitue le socle des dotations particulières de péréquation au sein de laquelle prendront place ultérieurement la DSR et la dotation nationale de péréquation. Faut-il rappeler que c'est à la suite du discours du Président de la République prononcé à Bron le 4 décembre 1990 que la DSU a été créée afin

d'une part, de rechercher une meilleure péréquation entre les collectivités territoriales, et d'autre part, de mieux soutenir celles confrontées au financement important d'actions sociales en faveur des quartiers en difficulté. En reprenant l'exposé des motifs du projet de loi portant réforme de la DGF, la DSU a eu comme objectif « de donner un nouvel élan à la politique de la ville [...] pour lutter contre la ségrégation sociale » en renforçant les mécanismes péréquateurs en faveur des communes urbaines défavorisées<sup>50</sup>. Pour la DSR, il s'est agi « d'un dispositif de péréquation bénéficiant prioritairement aux communes rurales et d'une dotation spécifique aux bourgs-centres<sup>51</sup> ».

Le graphique *infra* permet de prendre la mesure de ce que recouvre l'évolution du montant des crédits au titre des dotations de péréquation mis en tension avec ceux relevant de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement.



Sources : Jaune budgétaire

Montants de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité rurale, de la dotation de solidarité urbaine et évolution de la dotation globale de fonctionnement de 2004 à 2021.

L'importance des sommes allouées au titre de la politique de péréquation d'une part, et l'évolution positive du montant de ces crédits alors même que ceux de la part forfaitaire ont connu un mouvement inverse, à titre plus particulier sur la période 2014-2017, conduit à occulter progressivement l'objectif

principal : celui de la péréquation. Le tableau qui suit permet de présenter pour l'année 2021 l'évolution de cette politique, dès lors que sur les 34 836 communes de métropole, seules 1 004 d'entre elles ne bénéficient ni de la dotation de solidarité rurale, ni de la dotation de solidarité urbaine.

<sup>50</sup> Projet de loi n°1899, Assemblée nationale, 16 janvier 1991.

<sup>51</sup> Projet de loi n°38 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code des impôts, Sénat, 14 octobre 1993.

	Nombre	Part relative
Communes bénéficiaires de la DSR	33 190	95,28
Communes bénéficiaires de la DSU	855	2,45
Communes bénéficiaires de la DSR ou de la DSU	33 832	97,12
Communes bénéficiaires de la DSR et de la DSU	213	0,61
Communes ne bénéficiant ni de la DSR ni de la DSU	1 004	2,88

Source : Direction générale des collectivités locales

Nombre de communes existantes en France métropolitaine au 1<sup>er</sup> janvier 2021 bénéficiaires de la dotation de solidarité rurale et/ou de la dotation de solidarité urbaine en 2021

Les communes nouvelles sont éligibles aux dotations de péréquation dans les conditions de droit commun. L'extraction des données relatives aux 778 communes nouvelles existantes le 1<sup>er</sup> janvier 2021 s'inscrit dans le cadre des constats effectués *supra*. L'étendue des communes nouvelles bénéficiaires de la dotation de solidarité rurale et/ou de la dotation de solidarité urbaine (seules les communes de La

Hague (50), Beyredie-Jumet-Camous (65), Gavarnie-Gèdre (65), Courchevel (73), Petit-Caux (76) et Le Chesnay-Rocquencourt (78) n'accèdent à aucune de ces deux dotations) conduit à l'hypothèse suivant laquelle les dotations de péréquation sont devenues le masque d'une politique où l'étendue du nombre de bénéficiaires ne permet plus aujourd'hui de corriger les déséquilibres de richesse entre les communes.

	Nombre	Part relative
Communes bénéficiaires de la DSR	768	98,84
Communes bénéficiaires de la DSU	28	3,60
Communes bénéficiaires de la DSR ou de la DSU	771	99,23
Communes bénéficiaires de la DSR et de la DSU	25	3,22
Communes ne bénéficiant ni de la DSR ni de la DSU	6	0,77

Source : Direction générale des collectivités locales

Nombre des communes nouvelles existantes en France métropolitaine au 1<sup>er</sup> janvier 2021 bénéficiaires de la dotation de solidarité rurale et/ou de la dotation de solidarité urbaine en 2021.

En conséquence, et dès lors que le législateur n'a pas conduit à son terme jusqu'à aujourd'hui l'analyse de tous les effets de ce que recouvrirait la commune nouvelle (voir *supra*), certaines d'entre elles ont pu accéder à des dotations alors même que chacune des communes l'ayant fondée en était au préalable exclus. Cela concerne à titre principal la dotation de solidarité urbaine dont 28 communes nouvelles bénéficient en 2021, pour un montant global de 44 838 236 euros, soit 1,93 % des crédits affectés à cette dotation. 11 communes situées dans le département du Maine-et-Loire auxquelles s'ajoutent celles d'Ancenis-Saint-Géréon (44) et

d'Avranches (50) sont les seules dont aucune des communes fondatrices ne bénéficiaient avant la création de la commune nouvelle de la dotation de solidarité urbaine.

Aux caractéristiques de droit commun exposées, le législateur a ajouté pour les communes nouvelles un mécanisme de garantie des dotations de péréquation qui prévoit, indépendamment des caractéristiques de la commune nouvelle, qu'elle puisse bénéficier pendant les trois années suivant sa création d'un montant au minimum égal à ce que percevaient antérieurement les communes fondatrices.



La conjugaison de ces deux caractéristiques (garantie limitée dans le temps du montant des dotations de péréquation antérieurement perçues par les communes fondatrices et, en fonction du seuil de population, accès à l'ensemble des dotations de péréquation) autorise les communes nouvelles à bénéficier d'une progression de leur dotation d'aménagement plus importante que celle de l'évolution du montant des crédits affectés par l'État à cette politique. L'exemple du département du Maine-et-Loire qui suit permet de prendre la mesure de cette réalité et des contradictions qui s'y rattachent. Il

	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Communes nouvelles (I)</b>	15 005 248	27 432 900	33 257 574	35 349 264	36 559 611	37 695 517	38 567 662
<b>Autres communes (II)</b>	27 777 806	33 896 388	36 503 957	37 605 647	39 554 731	41 685 564	42 884 854
<b>Département Maine-et-Loire (I + II)</b>	42 783 054	61 329 288	69 761 531	72 954 911	76 114 342	79 381 081	81 452 516
<b>France</b>	3 164 443 457	3 736 516 281	4 073 879 572	4 258 493 754	4 428 950 875	4 588 088 508	4 741 178 314

Source : Direction générale des collectivités locales

**Évolution de la dotation d'aménagement dans le département du Maine-et-Loire de 2014 à 2021 sur la base du périmètre au 1<sup>er</sup> janvier 2021**

La progression de la dotation d'aménagement de l'ensemble des communes du département du Maine-et-Loire qui ne se sont pas engagées dans la création d'une commune nouvelle a été légèrement supérieure à celle enregistrée au niveau national. Entre 2014 et 2021, la dotation d'aménagement a été multipliée par 1,498 pour la France entière, alors que pour les communes précitées, elle a été de 1,544. Toutefois, cette évolution positive se situe en-deçà de celle de la dotation d'aménagement de l'ensemble des communes du département : elle a été multipliée par 1,904. Dans le département du Maine-et-Loire, le décalage entre l'évolution de la dotation d'aménagement sur la période 2014-2021 entre les communes qui n'ont pas créé une commune nouvelle (1,544) et celle de l'ensemble des communes (1,904) est dû à titre exclusif aux communes nouvelles : leur dotation a été multipliée par 2,57.

Ces créations ont donc eu de façon incontestable un effet positif sur le montant des dotations de péréquation obtenus. Les données du tableau permettent de présenter « l'effet communes nouvelles » en matière d'attribution des dotations obtenues.

L'accès pour certaines des communes nouvelles à la dotation de solidarité urbaine explique 62,90 % de l'augmentation du montant de la dotation

présente la particularité d'être celui au sein duquel la réduction du nombre de communes intervenue depuis 2010 est la plus importante (363 le 1<sup>er</sup> janvier 2010, 177 le 1<sup>er</sup> janvier 2022), de disposer du plus grand nombre de communes nouvelles créées sur la totalité d'un EPCI à FP (11 sur les 30 créées à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022) mais aussi de compter le plus grand nombre de communes nouvelles bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (pour l'année 2021, 11 des 28 communes nouvelles bénéficiaires). Les données suivantes permettent de synthétiser la problématique soulevée par la dotation d'aménagement.

d'aménagement des communes nouvelles du département de Maine-et-Loire intervenue entre 2014 et 2021 et sans que cela ne réduise, faut-il le souligner, les montants de ces mêmes dotations alloués aux communes autres que nouvelles.

Or, s'il n'est pas contestable que la création de la commune nouvelle a permis d'améliorer substantiellement les montants alloués aux communes nouvelles au titre des dotations de péréquation (à titre principal, à travers l'accès à la dotation de solidarité urbaine), il ressort que la conjugaison :

- d'une part, de la fin du mécanisme de garantie des différentes dotations d'aménagement au titre de la dotation de solidarité rurale,
- d'autre part, l'application des dispositions issues de l'article L.2334-22-2 du CGCT introduites dans la loi de finances pour 2022 excluant de facto les communes nouvelles ne comportant aucune commune fondatrice de plus de 10 000 habitants, de la dotation de solidarité urbaine,

conduisent certaines communes nouvelles à enregistrer une diminution importante des montants dont elles bénéficiaient jusqu'alors. L'exemple qui suit illustre la situation rencontrée.

	Montant DSR 2021 - Fraction bourg-centre	Montant DSR 2022 - Péréquation	Montant DSU 2021	Montant DSR à l'issue de l'introduction du L.2334-22-2 du CGCT	Montant DSU à l'issue de l'introduction du L.2334-22-2 du CGCT
<b>49018 - Baugé-en-Anjou</b>	140 541	301 977	912 863	268 546	0
<b>49023 - Beaupréau-en-Mauges</b>	325 751	453 052	1 005 079	338 886	0
<b>49050 - Brissac Loire Aubance</b>	199 170	286 878	421 521	257 741	0
<b>49069 - Orée d'Anjou</b>		386 830	1 446 626	343 621	0
<b>49092 - Chemillé-en-Anjou</b>	257 874	476 455	838 689	377 997	0
<b>49125 - Doué-en-Anjou</b>	468 953	282 625	605 220	246 536	0
<b>49218 - Montrevault-sur-Èvre</b>	145 878	360 472	912 403	295 592	0
<b>49244 - Mauges-en-Loire</b>	497 852	399 240	1 272 386	352 080	0
<b>49301 - Sèvremoine</b>	405 269	520 474	1 524 796	363 533	0
<b>49307 - Loire-Authion</b>	0	333 842	515 547	253 302	0
<b>49331 - Segré-en-Anjou Bleu</b>	556 181	384 619	662 554	860 321	0
<b>Total</b>	<b>3 301 696</b>	<b>4 186 464</b>	<b>10 117 684</b>	<b>3 958 155</b>	<b>0</b>

Source : DGCL

Montant de la fraction bourg-centre et péréquation et de la dotation de solidarité urbaine avant et après mécanisme de la garantie et prise en compte de l'article L.2334-22-2 du CGCT.

**Proposition 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).

### B.3 Stabiliser les dotations de la commune nouvelle

La question principale, et avant même d'examiner les voies de réforme possible, est d'interroger la finalité poursuivie par la politique des communes nouvelles. La perte de cette boussole est le plus sûr moyen de restreindre la question des dotations à une question budgétaire alors même que les montants alloués ne sont que la conséquence d'un choix politique sur le long terme.

L'exposé des motifs de la réforme des collectivités territoriales introduite en 2010 en résume l'ambition : « *L'intercommunalité constitue la réponse originale de la France à son émiettement communal à la suite de l'échec du mouvement de fusion des communes dans les années 1970*<sup>52</sup> ». Les communes nouvelles, au même titre que les EPCI, participent à ce dépassement. Peut-être serait-il nécessaire de revenir au principe de la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes et de prendre en compte l'exacte mesure lorsqu'il fut indiqué que la loi rejetait « *délibérément toute mesure uniforme et systématique* », et que les moyens juridiques « *fusion de communes, communauté urbaine, district, syndicat de communes sont suffisamment variés pour s'adapter à toutes les situations et répondre aux diverses catégories de besoins qui peuvent exister*<sup>53</sup> ». En remisant les prudences et la discrétion des débats qui entourent la commune nouvelle, il est possible de définir le cadre au sein duquel les dotations des communes nouvelles doivent s'inscrire.

Lorsque la relance de l'intercommunalité à fiscalité propre fut opérée en 1992, jamais il n'y eut de distinction entre les communes rurales et les communes urbaines autres que celles des différentes catégories d'EPCI dans lesquelles elles pouvaient s'engager. La commune nouvelle doit donc pouvoir concerner toutes les communes désireuses de s'engager dans cette forme de regroupements, indépendamment de leurs différences. Par ailleurs, le fondement du succès de cette politique a été, dans la durée, d'agir avec constance : entre la loi n°92-125 du 6 février 1992 et celle n°2015-991 du 7 août 2015, indépendamment des rationalisations opérées, une même logique d'encouragement à la coopération intercommunale fut promue, les affinements successifs n'ayant eu d'autre objectif que l'appartenance de toutes les communes à un EPCI à FP. Enfin, le cadre financier a toujours été, *a minima*, incitatif, considérant que la création d'un EPCI à FP ne pouvait conduire à enregistrer des pertes financières. Jamais il n'a existé d'hétérogénéité du cadre financier au sein d'une même catégorie d'EPCI à FP.

La situation est inverse pour les communes nouvelles. Ces éléments sont constitutifs des voies de la réforme pour ce qui concerne les dotations des communes nouvelles auxquelles il convient de rattacher le principe suivant lequel les dotations des communes nouvelles ne peuvent concourir à déséquilibrer, à droit constant, leur architecture. En recourant à une formulation différente, les dotations dont bénéficient les communes nouvelles ne peuvent conduire à accroître la charge des crédits alloués.

Elles s'articulent autour de trois principes :

→ Le premier est de garantir à chacune des communes nouvelles qu'elle ne soit pas « perdante » : elle ne peut percevoir un montant inférieur de dotations à celui correspondant à la somme dont bénéficiaient ses communes fondatrices l'année précédant sa création. En l'espèce, il s'agit de revenir à la rédaction initiale de l'article L.2113-22 du CGCT qui a prévalu entre le 16 décembre 2010 et le 1<sup>er</sup> janvier 2016, période au cours de laquelle il n'a existé aucun encadrement dans le temps, ni condition de population, en adjoignant que l'évolution annuelle de la dotation d'aménagement ne pourra être inférieure au plancher du taux d'évolution de la masse annuelle des crédits répartis au titre de chacune des dotations la formant.

#### Proposition 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.

→ Le deuxième principe répond à la volonté d'inscrire les communes nouvelles dans le droit commun, tout en tenant compte de leur situation particulière. L'argumentation développée lors de la discussion relative à l'article L.2334-22-2 du CGCT dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022 expose l'enjeu : « ces grandes communes nouvelles, qui comptent jusqu'à 25 000 habitants, ne sont en fait constituées que de villages

ou de bourgades de 2 000 à 3 000 habitants<sup>54</sup> ». Au-delà de l'incomplétude du propos quant à la réalité existante et future des communes nouvelles (il existe et pourra exister des communes nouvelles de plus de 25 000 habitants), il présente comme intérêt principal de souligner que si la commune nouvelle est une commune, sa réalité est celle d'être formée à partir de plusieurs communes existantes. En conséquence, s'il est possible d'établir certaines équivalences avec les autres communes (comme la population ou la superficie), cela ne permet pas de rendre compte de la spécificité inhérente à cette construction. La cécité du gouvernement par les nombres est ce qui a autorisé certaines communes nouvelles à bénéficier de dotations de péréquation alors même que leur réalité géographique entretient un lien distendu, voire inexistant, avec les problématiques pour lesquelles certaines de ces dotations ont été créées. Afin de rompre avec les effets d'aubaine qui ont existé et de stabiliser les mécanismes d'attribution des dotations de péréquation, il convient alors que les montants attribués aux communes nouvelles, sous réserve de la garantie exposée supra, ne soient plus des données consolidées à cette échelle, mais la somme de l'ensemble des dotations telles que calculées dans chacune des communes fondatrices. Par ailleurs, pour les communes nouvelles existantes à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et ayant maintenu l'ensemble de leurs communes déléguées : il conviendrait de créer une enveloppe spécifique au sein de la DSR afin de leur garantir le montant de DSU perçu antérieurement.

#### Proposition 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 1<sup>er</sup> janvier 2022 bénéficient du maintien de la DSU perçu antérieurement sous la forme d'une enveloppe spécifique de garantie.

→ Le troisième principe concerne la situation des dotations de péréquation des communes nouvelles créées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et celles créées à partir du 2 janvier 2022. Il est difficile d'envisager de continuer à faire prospérer une écriture du droit qui soit une suite de réponses particulières. Un amendement du Gouvernement introduit en séance, lors de la discussion au titre de la loi de finances pour 2022 concernant la DSU des communes nouvelles, en est un exemple abouti. Il convient de déterminer une réponse à la hauteur de l'intérêt général pour l'ensemble des communes nouvelles sans que la scission entre les communes nouvelles créées avant ou après le 2 janvier 2022 - ne soulève de difficulté particulière. Cette solution a déjà été mise en œuvre antérieurement. Ainsi, il existe une distinction relative au mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement entre les communes nouvelles créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et celles qui l'ont été à compter de cette date : les premières ont bénéficié d'un calcul avantageux de leur dotation forfaitaire lorsque l'addition des populations des communes déléguées formant la commune nouvelle a permis d'augmenter la valeur du coefficient logarithmique alors pris en compte dans le calcul (la valeur du coefficient augmentait avec la croissance de la population et contribuait à attribuer à la commune concernée un montant de DGF plus important)<sup>55</sup>. En conséquence, pour les seules communes nouvelles créées avant le 2 janvier 2022, le montant de la garantie dont elles bénéficient au titre de chacune des dotations d'aménagement est égale à ce que chacune a perçu en 2021.

#### Proposition 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 dotations.

<sup>54</sup> Séance du 28 octobre 2021, JOAN, 29 octobre 2021, p.9438.

<sup>55</sup> Le calcul de la DGF de la commune résultait de la multiplication de la population de la commune, d'une valeur forfaitaire par habitant et d'un coefficient logarithmique. Ce coefficient concernait les communes de 500 habitants et plus, étant entendu que la valeur du coefficient était au minimum égale à 1 et au maximum à 2 (pour les communes de 200 000 habitants et plus).

<sup>52</sup> Exposé des motifs, Projet de loi n°60 de réforme des collectivités territoriales, Sénat, 21 octobre 2009, p.16.

<sup>53</sup> Circulaire n°71-364, ministère de l'Intérieur, 28 juillet 1971.

### Synthèse

La création de la commune nouvelle relève de l'intérêt général. Sur ce fondement, il importe qu'un cadre financier stable soit apporté, sans qu'il ne s'agisse de soustraire la commune nouvelle au droit commun.

Cela concerne à titre spécifique les dotations de l'État dont elles bénéficient.

Afin d'y parvenir, il importe de tenir compte de leur singularité.

À l'opposé de la fusion de communes, la commune nouvelle, et dès lors que celles-ci sont maintenues, est composée de communes déléguées.

C'est à leur échelle que les dotations doivent être calculées, la commune nouvelle étant rendue attributaire de la somme des dotations déterminées au niveau de chacune des communes déléguées la composant, et sans que le montant total ne puisse être inférieur à ce qui était perçu par l'ensemble des communes avant la création de la commune nouvelle.

## C.

# INTÉGRER LA COMMUNE NOUVELLE AVEC DES INTERCOMMUNALITÉS FORTES ET VIVANTES

La commune nouvelle a été conçue par le législateur de façon indépendante avec la construction des EPCI à FP. À titre d'exemples,

→ La loi du 16 mars 2015 a précédé de quelques mois la loi NOTRe du 7 août 2015 ;

→ Il en a été de même pour la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 qui est intervenue avant la loi « Engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique » du 27 décembre 2019.

L'ordonnement de ce calendrier n'est pas qu'une coïncidence : les dispositions législatives relatives à la commune nouvelle résultent de propositions de lois, fondées pour l'essentiel sur les difficultés rencontrées par les élus qui en créent depuis 2012. Cette conception de la loi pour ce qui concerne la commune nouvelle se situe, pour partie, à l'inverse de toutes les dispositions relatives aux collectivités territoriales où la latitude reconnue aux élus locaux est assez ténue : l'écriture d'une loi de décentralisation a pour motivation d'encadrer au plus près toutes les situations rencontrées, conduisant à ce que certaines dispositions législatives ne soient pas très éloignées du règlement. Si le découplage de l'examen des dispositions législatives entre la commune nouvelle et l'EPCI à FP permet de conserver l'originalité des

fondements de la commune nouvelle - à titre principal, l'absence du caractère obligatoire quant à la création d'une commune nouvelle liée à la liberté reconnue aux élus locaux pour nombre de dispositions de choisir entre plusieurs possibilités -, il ne fait que prolonger la vision organique qui entoure les collectivités territoriales.

Avant que les dispositions de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 n'interviennent, et à titre plus particulier, celles relatives à la commune-communauté, aucune corrélation, de jure, n'avait été établie entre la commune nouvelle et les EPCI à FP. Toutefois, rappelons que la nécessaire association entre la commune et l'intercommunalité avait été introduite dès 2014 lors de la discussion relative à la proposition de loi qui aboutit à la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015. Dans sa contribution jointe au rapport relatif à l'examen des deux propositions de loi sur l'amélioration du régime de la commune nouvelle, et reprenant une idée développée dès 2013 lors de son allocution du 9<sup>6</sup> Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France<sup>56</sup>, Jacques Pélissard soulignait que « la commune nouvelle peut permettre d'aller au bout de la logique intercommunale », et proposait « de mieux articuler la création d'une commune nouvelle avec la carte de l'intercommunalité<sup>57</sup> ». Nonobstant le caractère novateur de cette approche et la qualité

<sup>56</sup> « Ce mouvement pourrait aussi concerner de petites intercommunalités en milieu rural qui, en se transformant en commune nouvelle, comme certaines l'ont déjà initiée, je pense au Dévoluy, la zone de Thizy, permettrait de renforcer la collectivité communale ». 19 novembre 2013

<sup>57</sup> Rapport n°2310, Assemblée nationale, 22 octobre 2014, p.40-41.

de l'auteur de cette proposition, il faut revenir aux travaux du Parlement lorsqu'il eut à examiner les dispositions de la commune-communauté. La question principale a été de s'interroger sur le point de savoir si le développement de la commune-communauté menacerait ou ferait disparaître la coopération intercommunale<sup>58</sup>, ou bien alors que la commune-communauté ne puisse « servir au détricotage de la carte intercommunale<sup>59</sup> ». Pourtant, la création d'une commune nouvelle sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP existant

n'avait soulevé, et avant même que les dispositions de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 interviennent, aucune difficulté particulière. Ainsi, au vu des données du tableau qui suit ce sont 30 communes nouvelles qui depuis 2012 ont été créées sur cette base. Pour quatre d'entre elles, et afin de tenir compte du refus de certaines communes d'intégrer le projet de création de la commune nouvelle, la création de cette dernière a nécessité, de façon concomitante, que le périmètre de l'EPCI à FP sur lequel la commune nouvelle a été créée ait été réduit.

Année de création	Nom de la commune nouvelle	EPCI à FP supprimé	Département
2013	Dévoluy	CC du Dévoluy	05
2014	Villeneuve-en-Perseigne	CC du Massif de Perseigne	61
2015	Bas-Ségala (Le)	CC du Bas Ségala	12
2015	Baugé-en-Anjou	CC du Canton de Baugé	49
2015	Beaupréau-en-Mauges (*)	CC du Centre Mauges	49
2015	Charny-Orée-de-Puisaye	CC de l'Orée de Puisaye	89
2015	Chemillé-en-Anjou	CC de la Région de Chemillé	49
2015	Cherbourg-en-Cotentin	CU de Cherbourg	50
2015	Gavarnie-Gèdre	CC Gavarnie-Gèdre	65
2015	Loire-Authion (*)	CC de la Vallée Loire-Authion	49
2015	Malesherbois (Le)	CC du Malesherbois	45
2015	Mauges-sur-Loire	CC du Canton de Saint-Florent-Le-Vieil	49
2015	Mené (Le)	CC du Mené	22
2015	Montrevault-sur-Èvre	CC Montrevault Communauté	49
2015	Orée-d'Anjou	CC du Canton de Champtoceaux	49
2015	Petit-Caux	CC du Petit Caux	76
2015	Pont de Montvert - Sud Mont Lozère	CC des Cévennes Au Mont-Lozère	48
2015	Premiers Sapins (Les)	CC des Premiers Sapins	25
2015	Sévérac-d'Aveyron	CC de Sévérac le Château	12
2015	Sèvremoine	CC Moine-et-Sèvre	49
2015	Soulevre-en-Bocage	CC de Bény Bocage	14
2015	Sousceyrac-en-Quercy	CC du Pays de Sousceyrac	46
2015	Valdallière	CC du Canton de Vassy	14
2015	Vire-Normandie	CC de Vire	14
2016	Hague (La)	CC de La Hague	50
2016	Massegros-Causses-Gorges	CC du Causse du Massegros	48
2016	Noyant-Villages (*)	CC du canton de Noyant	49
2016	Ombrière d'Anjou (*)	CC de la région de Pouancé-Combrée	49
2016	Peyre-en-Aubrac	CC de la Terre de Peyre	48
2016	Segré-en-Anjou-Bleu	CC du Canton de Segré	49

(\*) Réduction du périmètre de l'EPCI à FP avant la création de la commune nouvelle

Liste des 30 communes nouvelles créées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2022

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL

<sup>58</sup> Rapport n° 2100 sur la proposition de loi adoptée par le Sénat, visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, Assemblée nationale, 2 juillet 2019, p.26.

<sup>59</sup> Séance du 11 décembre 2018, JOS du 12 décembre 2018, p.18549.

Le choix de retenir le périmètre intercommunal pour la création de la commune nouvelle n'est donc pas, sans qu'il n'existe de doute à ce sujet, la dimension novatrice apportée par la commune-communauté. En revanche, elle est le moment où, pour la première fois, le législateur a engagé une réflexion sur la distinction entre l'intercommunalité et l'EPCI à FP. Cela n'a pas été sans soulever certaines difficultés, notamment au regard de la qualification juridique qu'il convenait de lui apporter : « la création d'un être juridique et administratif nouveau, qui s'appellerait 'commune-communauté', nous interpelle à plusieurs égards. D'abord, parce qu'il ferait apparaître dans le paysage administratif français une strate supplémentaire<sup>60</sup> ». Intervenant en séance, le ministre indiquera à l'auteur de l'interrogation : « Vous pointez du doigt un certain flou juridique, mais le droit qui s'appliquera, en l'espèce, est avant tout celui des communes<sup>61</sup> ». Sans qu'il n'existe d'incertitudes quant à la qualification juridique de la commune-communauté, elle est une commune nouvelle, et donc, par voie de conséquence, une commune. Ces difficultés rencontrées sont le révélateur de l'inconfort du législateur face à la construction des EPCI à FP tels qu'issues des SDCI intervenus en 2016 dès lors que la commune-communauté est « à la fois commune et intercommunalité, en matière juridique et institutionnelle, mais aussi, et surtout, en matière financière<sup>62</sup> ».

Ainsi, si la qualification juridique de la commune-communauté ne relève pas de l'établissement public de coopération intercommunale, « elle doit être regardée comme un aboutissement de la coopération intercommunale, degré ultime de l'intégration »<sup>63</sup>. Les tensions apparues dans la discussion parlementaire, fondées à titre principal sur la confusion entre

l'intercommunalité et l'EPCI à FP, justifient que cette réflexion n'ait pas été conduite à son terme.

Ainsi, deux tempéraments doivent être apportés au caractère novateur que représente le lien établi entre la commune nouvelle et l'intercommunalité pour celle créée sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP. Le premier concerne l'effectivité de la mesure adoptée. Le deuxième est celui d'un impensé du législateur, issu de la restriction de l'intercommunalité aux seuls EPCI à FP.

### C.1 L'effectivité limitée de la commune-communauté

La constante avec laquelle le législateur a pris le soin de ne pas remettre en cause la carte de la coopération intercommunale l'a conduit à restreindre l'accès à la commune-communauté sur la base des EPCI à FP issus de la seconde génération des SDCI. Or, si nous considérons, d'une part, même s'il n'existe en la matière aucune limite, que dépasser le nombre de communes fondatrices au-delà de 22 – [la détermination de ce nombre est issue de la commune nouvelle de Livarot-Pays-d'Auge (Calvados) qui, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, compte le plus grand nombre de communes fondatrices], et que d'autre part, la création d'une commune-communauté nécessite qu'il existe, *a priori*, une forte intégration fiscale, il ressort que le nombre d'EPCI à FP concernés par cette disposition est extrêmement réduit. Le législateur l'avait voulu comme tel, notamment lorsqu'il a exclu une application rétroactive de cette disposition pour les communes nouvelles constituées sur le périmètre d'un EPCI à FP avant le 1<sup>er</sup> août 2019<sup>64</sup>.

	Année 2021	
	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égal ou inférieur à 22	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égal ou inférieur à 10
CIF compris entre 0,3-0,399	264	82
CIF compris entre 0,4-0,499	166	54
CIF compris entre 0,5-0,599	61	13
CIF compris entre 0,6 - 0,699	21	4
CIF > ou = 0,7	11	5
<b>Total</b>	<b>523</b>	<b>158</b>

Sources : Insee et DGCL

<sup>60</sup> Rapport n°2102, Assemblée nationale, 3 juillet 2019, p.42.

<sup>61</sup> Séance du 10 juillet 2019, JOAN du 11 juillet 2019, p.7219.

<sup>62</sup> Séance du 11 décembre 2018, JOS du 12 décembre 2018, p.18549.

<sup>63</sup> Rapport n°2100, Ibid, p.25.

<sup>64</sup> Rapport n°2102, Assemblée nationale, 3 juillet 2019, p.53

EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2021 avec nombre de communes inférieur ou égal à 22 et coefficient d'intégration fiscale égal ou supérieur à 0,3

Les 523 EPCI à FP comprenant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 un nombre de communes inférieur ou égal à 22 représentent 42 % de la totalité des 1 254 constitués à cette date. En considérant que 98 % des communes nouvelles ont été formées à partir d'un nombre inférieur ou égal à dix communes, le nombre des EPCI à FP constitués sur cette base est égal à 158, soit 13 % de l'ensemble. Enfin, en considérant que la création d'une commune à l'échelle intercommunale est l'aboutissement d'une intégration fiscale élevée, sans pour autant que cela puisse être considéré comme un critère discriminant, la disposition de la commune-communauté où simultanément il

existerait un nombre maximum de dix communes et un coefficient d'intégration fiscale égal ou supérieure à 0,6 ne concernerait plus alors que neuf EPCI à FP existants le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (il n'existe aucun seuil en matière de coefficient d'intégration fiscale pour créer une commune nouvelle. Retenir la valeur de 0,6 pour celui-ci traduit un haut niveau de transfert de compétences des communes vers l'EPCI à FP susceptible de faciliter la création de la commune nouvelle : elle est alors l'aboutissement d'un processus d'intégration marquée des compétences communales au niveau intercommunal).

Département	Nom de l'EPCI à FP	Nombre de communes	Population	Coefficient d'intégration fiscale
29	Brest Métropole	8	214 290	0,607084
24	CC Isle Double Landais	9	12 252	0,637557
46	CC du Quercy Blanc	10	7 919	0,662259
39	CC du Haut-Jura (ARCADE)	4	9 690	0,674225
61	CC des Hauts du Perche	10	8 378	0,714874
56	CC de Belle Ile en Mer	4	5 569	0,725154
12	CC du Pays Rignacois	8	5 810	0,732221
85	CC du Pays des Achards	9	19 224	0,737856
976	CC de Petite-Terre	2	30 039	0,779362

Sources : DGCL et Insee

EPCI à FP existants le 1<sup>er</sup> janvier 2021 composés d'un nombre de communes inférieur ou égal à 10 et disposant d'un coefficient d'intégration fiscale égal ou supérieur à 0,6

Le nombre restreint des EPCI à FP qui, *de facto*, peuvent accéder aux dispositions de la commune-communauté ne permet pas tout à la fois de répondre aux questions soulevées par la construction intercommunale telle qu'issue des SDCI de 2016 mais aussi de rendre effective le recours aux dispositions de la commune-communauté. Ce constat confirme le propos ministériel suivant lequel « le dispositif envisagé est de bon sens et, nous le verrons, on y recourra sans doute moins souvent que certains l'imaginent »<sup>65</sup>. Le fait d'avoir retenu comme principal

élément des fusions d'EPCI à FP la population - sauf exceptions, au minimum 15 000 habitants - a conduit à les définir avec une étendue superficière importante. Cette caractéristique complexifie entre autres, le fonctionnement *in concreto* de ces EPCI à FP, qu'il s'agisse de la réactivité dans la mise en œuvre de certaines compétences (exemple : les écoles, les routes), de leur gouvernance compte tenu de l'éloignement des élus et des temps d'accès, ou bien encore, ce facteur est insuffisamment pris en compte, leur appropriation par les populations.

<sup>65</sup> Séance du 10 juillet 2019, JOAN du 11 juillet 2019, p.7219.

## C.2 Le détricotage matériel de l'intercommunalité issu du périmètre des EPCI à FP

### a) Le périmètre trop étendu des EPCI à FP

Ensermé dans une approche organique du lien entre la commune nouvelle et l'intercommunalité, le législateur a autorisé que les dispositions relatives au rattachement obligatoire d'une commune à un EPCI à FP s'appliquent de droit à la commune-communauté, sauf si une délibération concordante prise à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population n'intervient. Si l'appartenance intercommunale de la commune-communauté n'a pas été écartée (en ce sens, il n'est pas possible de confondre la question du rattachement intercommunal de la commune-communauté avec celui des îles mono-communales pour lesquelles l'adhésion à un EPCI à FP est optionnelle), les actuelles dispositions soulèvent à titre principal deux difficultés.

La première est liée au fondement constitutif des communes nouvelles dont le périmètre reprend *a minima* celui d'un EPCI à FP qui lui préexistait. Les rationalisations du périmètre des intercommunalités opérées à compter de 2012 et amplifiées en 2016, jointes à l'extension des compétences obligatoires attribuées aux EPCI à FP, ont conduit les élus des communes concernées à engager une réflexion, non pas sur l'intérêt de transférer des compétences au-delà de la commune, mais sur l'échelle à laquelle celles-ci devaient l'être. Le tableau *infra* expose la situation des EPCI à FP existants au 1<sup>er</sup> janvier 2021 comprenant au minimum 70 communes. Il permet de prendre la mesure de la problématique à laquelle ceux-ci se trouvent confrontés compte tenu du nombre élevé de communes. Pour cet échantillon, le nombre de communes varie entre 70 (Communauté de communes de l'Ouest Vosgien dans le département

des Vosges) et 158 (communauté d'agglomération du Pays basque dans le département des Pyrénées-Atlantiques) ; l'intervalle des superficies est déterminé à partir d'une valeur minimale, 449,11 kilomètres carrés (communauté d'agglomération du pays de Montbéliard située dans le Doubs) et maximale, 3 149,22 kilomètres carrés pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence dans les Bouches-du-Rhône. Toujours au sein de ce même échantillon, 40 % des EPCI à FP ont une superficie égale ou supérieure à 1 000 kilomètres carrés.

Par extension, la présentation du nombre de communes pour les 1 254 établissements publics de coopération à FP existants au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (la métropole de Lyon, bien qu'étant une collectivité à statut particulier a été incluse dans cet effectif) permet de comprendre la portée de l'interrogation sur la pluralité des échelles de l'intercommunalité. Même si la création d'une commune nouvelle s'inscrivant sur le périmètre d'un EPCI à FP est l'aboutissement d'un processus intercommunal, cela n'invalide d'aucune manière la réflexion géographique menée en amont de ce processus. Ces créations -le législateur les ayant désignées à compter de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 sous le terme de commune-communauté- sont le révélateur d'une des difficultés issues des réorganisations intercommunales intervenues plus particulièrement à la suite de la seconde génération des SDCI (2016). À rebours des intentions du projet de loi NOTRe suivant lesquelles « le renforcement du processus d'intégration territorial feront demain des intercommunalités, des structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale<sup>66</sup> », l'importance de la superficie de nombreux EPCI à FP fait qu'ils sont de *facto* trop étendus lorsqu'il s'agit de favoriser la réactivité dans l'exercice de tout ou partie de certaines des compétences transférées. Tel a d'ailleurs été le fondement de la suppression du caractère obligatoire de la révision sexennale du SDCI<sup>67,68</sup>. Elle n'a comme motivation de ne pas accroître les réorganisations du périmètre des EPCI à FP sur le fondement des SDCI de 2016, alors même, que pour nombre d'entre eux, le périmètre est trop restreint.

Département	Nom de l'EPCI à FP	Nombre de communes	Population totale	Superficie
64	CA du Pays Basque	158	320 763	2968,02
51	CU du Grand Reims	143	300 906	1432,36
75	Métropole du Grand Paris	131	7 125 433	814,24
17	CC de la Haute Saintonge	129	69 941	1740,05
50	CA du Cotentin	129	184 477	1439,36
57	CC du Saulnois	128	29 858	974,35
80	CC Somme Sud-Ouest	119	39 369	909,18
17	CC Vals de Saintonge Communauté	110	53 574	1415,95
21	CC du Pays Châtillonnais	107	20 518	1813,85
31	CC Coeur et Coteaux du Comminges	104	45 412	985,51
62	CC du Ternois	103	38 872	633,57
62	CA de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane	100	279 917	645,57
62	CC des Campagnes de l'Artois	96	34 241	553,79
08	CC de l'Argonne Ardennaise	95	17 808	1194,27
50	CA Mont-Saint-Michel-Normandie	95	90 996	1543,9
59	Métropole Européenne de Lille	95	1 185 377	671,91
08	CC des Crêtes Préardennaises	94	22 347	1015,65
09	CC Couserans-Pyrénées	94	30 830	1638,74
13	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	92	1 911 657	3149,22
39	CC Terre d'Émeraude Communauté	92	25 666	979,93
46	CC Grand-Figeac	92	45 177	1282,71
60	CC de la Picardie Verte	88	33 319	633,19
63	CA Agglo Pays d'Issoire	88	58 023	1017,85
02	CA de la Région de Château-Thierry	87	55 827	879,96
42	CA Loire Forez Agglomération (LFA)	87	112 757	1320,98
65	CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées	86	127 734	614,81
11	CA Carcassonne Agglo	83	116 352	1062,16

<sup>66</sup> Projet de loi n°636 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Sénat, session 2013-2014, 18 juin 2014, p.5

<sup>67</sup> Loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, article 24, Journal officiel du 28 décembre 2019.

<sup>68</sup> Cette solution est la reprise de l'une des Proposition de loi n°466 relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, Sénat, session ordinaire 2017-2018.

Département	Nom de l'EPCI à FP	Nombre de communes	Population totale	Superficie
10	CA Troyes Champagne Métropole	81	176397	889,59
28	CA Agglo du Pays de Dreux	81	116924	1062,22
76	CC Terroir de Caux	79	38646	489,27
88	CA d'Epinal	78	114654	1118,43
46	CC Causses et Vallée de la Dordogne	77	46713	1292,73
88	CA de Saint-Dié-des-Vosges	77	76764	979,94
11	CC du Limouxin	76	28408	791,09
21	CC des Terres d'Auxois	76	16458	770,22
31	CC Pyrénées Haut Garonnaises	76	16161	637,41
57	CC Sarrebourg Moselle Sud	76	46624	809,21
88	CC de Mirecourt Dompain	76	19900	473,74
27	CC Intercom Bernay Terres de Normandie	75	56434	915,27
01	CA du Bassin de Bourg-en-Bresse	74	136576	1218,14
25	CC Loue-Lison	74	25930	666,94
27	CA Evreux Portes de Normandie	74	112679	733,84
64	CC du Nord Est Béarn	73	35185	579,33
78	CU Grand Paris Seine et Oise	73	422041	504,72
25	CA Pays de Montbéliard Agglomération	72	142754	449,11
30	CA Alès Agglomération	72	132469	920,91
43	CA du Puy-en-Velay	72	85419	1323,99
65	CC Adour Madiran	72	24926	525,04
19	CC Haute-Corrèze Communauté	71	34626	1815,58
76	Métropole Rouen Normandie	71	499830	663,83
80	CC Ponthieu-Marquenterre	71	33745	783,69
88	CC de l'Ouest Vosgien	70	24006	728,45

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL, INSEE

CA : communauté d'agglomération  
CC : communauté de communes  
CU : communauté urbaine

Nombre de communes et superficie des EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2021 formés par au minimum 70 communes

	Nombre EPCI à FP	Part relative des EPCI à FP
0 à 9 communes	153	12,20
10 à 19 communes	381	30,38
20 à 29 communes	270	21,53
30 à 39 communes	168	13,40
40 à 49 communes	124	9,89
50 à 59 communes	69	5,50
60 à 69 communes	37	2,95
70 à 79 communes	23	1,83
80 à 89 communes	8	0,64
90 à 99 communes	9	0,72
100 à 109 communes	4	0,32
110 à 119 communes	2	0,16
120 à 129 communes	3	0,24
130 à 139 communes	1	0,08
140 à 149 communes	1	0,08
150 à 159 communes	1	0,08
<b>Total</b>	<b>1 254</b>	<b>100</b>

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL, INSEE

Répartition des EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2021 en fonction du nombre de communes

### b) Le périmètre trop restreint des EPCI à FP

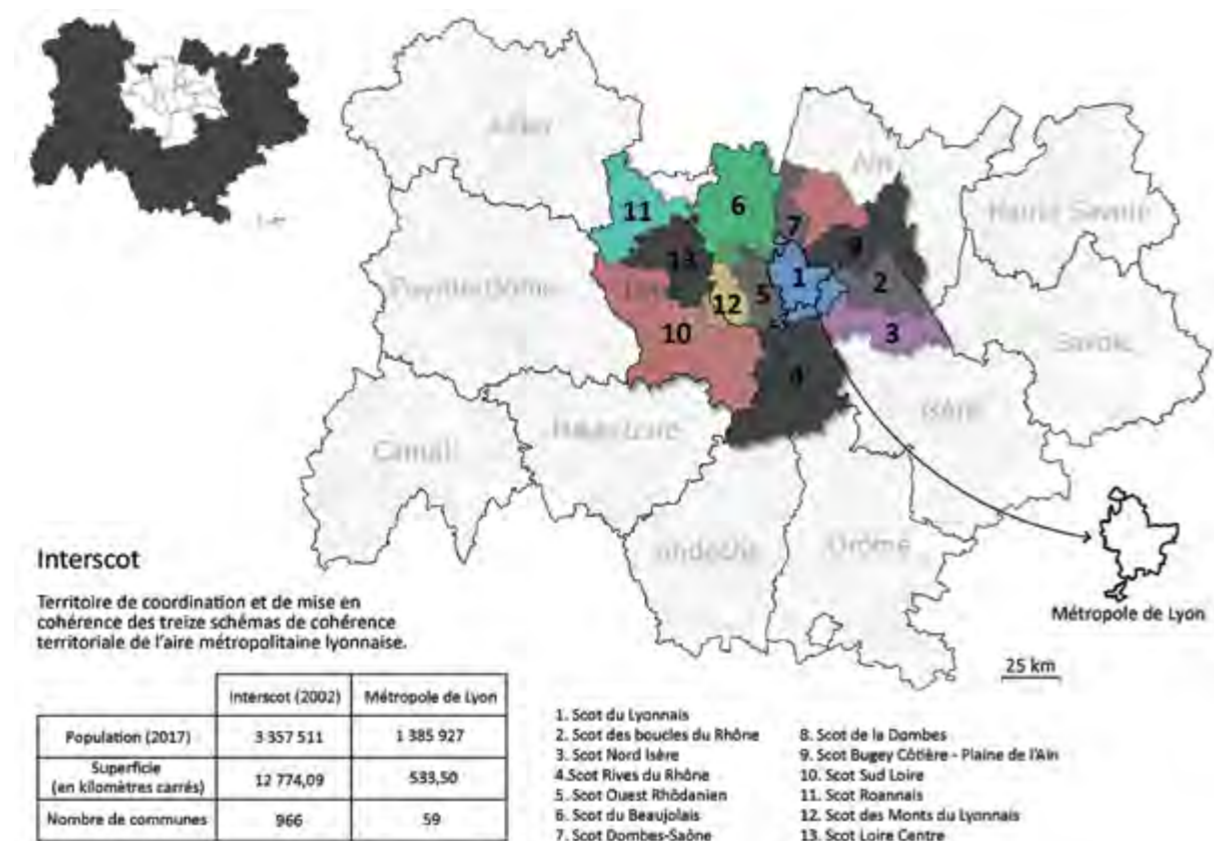
La possibilité pour une commune-communauté de rester à l'écart d'une intercommunalité est la deuxième difficulté appréhendée au regard des fondements privilégiés lorsque la relance de l'intercommunalité à fiscalité propre fut opérée en 1992. Les deux groupes de compétences obligatoires attribués aux EPCI à FP constitués à cette date - la communauté de communes et la communauté de villes - furent l'aménagement de l'espace et le développement économique. Ultérieurement, d'autres compétences obligatoires furent adjointes : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, la création, l'aménagement et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la

collecte et le traitement des déchets des ménages et assimilés, l'assainissement des eaux usées, l'eau. À ce socle des transferts supplémentaires qui concernent l'ensemble des EPCI à FP, d'autres groupes de compétences furent ajoutés pour la communauté d'agglomération, la communauté urbaine et la métropole. Ils relèvent, à titre principal de l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, les actions en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. La confrontation de ces compétences avec leur réalité fonctionnelle et géographique conduit à mettre en exergue, l'étroitesse du périmètre pour nombre des EPCI à FP issus des fusions opérées lors du deuxième SDCI intervenu en 2016. Il en est particulièrement ainsi pour les questions relevant de

la planification du territoire, c'est-à-dire le schéma de cohérence territorial, justifiant que de nombreux syndicats mixtes aient été constitués pour exercer cette compétence.

De même, la constitution de structures de concertation illustre la problématique. Les périmètres de l'InterSCoT est l'un de ces exemples. L'objet de ces structures - la mise en cohérence des SCoT sans qu'il n'existe d'effectivité juridique - réduit

l'ambition initiale. Elles s'éloignent sensiblement de la procédure du *due to cooperate* qui prévaut au Royaume-Uni : considérant qu'il n'existe pas de périmètres pertinents, elle nécessite, avant que l'exercice de la compétence intervienne, que l'ensemble des parties apporte la preuve qu'une coopération préalable *in concreto* entre eux a effectivement existé, ces syndicats mixtes doivent alors être considérés, à titre principal, comme des autorités de réflexion, au mieux de concertation.



Les limites territoriales du pôle métropolitain : l'exemple du Grand Lyon

Sources : www.geo.data.gouv.fr

©Vincent Aubelle, Zhuyu Yang

L'interscot de l'aire métropolitaine lyonnaise

Indépendamment de ces faiblesses, ces pôles sont le révélateur pour caractériser, l'étrécissement du périmètre des EPCI à FP issus des SDCI en 2016 pour l'exercice, à l'échelle appropriée, de certaines compétences.

c) L'EPCI à FP, une des modalités de l'intercommunalité

La double contrainte qui pèse sur les périmètres intercommunaux tels qu'issus des deux SDCI

intervenus en 2012 puis en 2016 (ils sont soit trop restreints, soit trop étendus), conduit à affronter l'impensé : il est celui de restreindre l'intercommunalité aux seuls EPCI à FP.

Avant même qu'il n'existe des personnes morales de droit public, le principe de l'intercommunalité est d'autoriser qu'une ou plusieurs compétences attribuées initialement à la commune puisse être exercée à une échelle différente. En remontant aux origines, les dispositions de l'article 116 et

suivants de la loi du 5 avril 1884 créant l'entente intercommunale<sup>69</sup>, sans qu'aucune personne morale de droit public n'existe, ont déjà permis de décliner l'intercommunalité. Aujourd'hui, la commune-communauté, l'EPCI à FP propre tout comme le syndicat mixte élargissent le champ des possibles offerts en la matière. Le dépassement de la confusion opérée aujourd'hui entre l'intercommunalité et l'EPCI à FP doit permettre d'inaugurer et d'engager la réflexion sur des intercommunalités fortes et vivantes.

d) Fortifier la commune-communauté

L'intercommunalité, plus particulièrement suite à la relance de cette politique en 1992, est une politique qui vise à répondre aux interrogations soulevées par l'existence en France d'un très grand nombre de communes. En reprenant les termes d'une circulaire ancienne consacrée aux fusions et regroupements de communes, cette politique a ouvert « la voie d'une modernisation de l'institution communale. Elle a pour but de permettre une remise en ordre de celles des structures administratives locales qui ne sont plus adaptées aux exigences de notre

temps<sup>70</sup>. » L'importance de cette avancée ne permet pas d'occulter plusieurs des conséquences issues de la rationalisation du périmètre des EPCI à FP : la commune-communauté est l'une de ces questions.

Le motif principal exposé *supra* quant à la difficulté de créer une commune-communauté se fonde, au-delà même du degré d'intégration fiscale, sur le nombre de communes des EPCI à FP. Sans qu'il ne soit possible de déterminer *in abstracto* le nombre maximum de communes pouvant former une commune nouvelle, s'en tenir à celle qui en comporte le plus au 1<sup>er</sup> janvier 2022 exprime avec le plus de justesse la limite atteinte en la matière : 22. La comparaison entre les EPCI à FP existants entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016, c'est-à-dire après que la première mise en œuvre du SDCI soit intervenue, et le 1<sup>er</sup> janvier 2021 en résume l'enjeu.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, 88 % des EPCI à FP comprenait moins de 30 communes ; le 1<sup>er</sup> janvier 2021, cette valeur est égale à 64 %. Par ailleurs, 86 % des EPCI constitués à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2016 vérifient la condition du seuil minimal de population de 5000 habitants retenu dans le cadre de l'élaboration de la seconde génération des SDCI.

	Année 2021		Année 2016	
	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égale ou inférieure à 22	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égale ou inférieure à 10	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égale ou inférieure à 22	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égale ou inférieure à 10
CIF compris entre 0,3-0,399	264	82	658	283
CIF compris entre 0,4-0,499	166	54	320	134
CIF compris entre 0,5-0,599	61	13	117	51
CIF compris entre 0,6 - 0,699	21	4	55	20
CIF > ou = 0,7	11	5	24	8
<b>Total</b>	<b>523</b>	<b>158</b>	<b>1174</b>	<b>496</b>

Sources : DGCL et Insee

EPCI à FP existants le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et 2021 composés d'un nombre de communes inférieur ou égal à 22 et disposant d'un coefficient d'intégration fiscale égal ou supérieur à 0,6

Considérant qu'il ne saurait être apporté de tempérament au seuil de population minimum retenu pour l'élaboration de la seconde génération des SDCI intervenus en 2016 - 5000 habitants -, le nombre d'EPCI à FP existants le 1<sup>er</sup> janvier

2016 susceptibles de bénéficier des dispositions relatives à la commune-communauté s'établirait alors à 965, dont 385 d'entre eux comportent un nombre de communes inférieur ou égal à dix communes.

<sup>69</sup> Loi sur l'organisation municipale, 5 avril 1884, Journal officiel du 6 avril 1884, p.1857.

<sup>70</sup> Circulaire n°71-364, ministère de l'Intérieur, 28 juillet 1971.

	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égale ou inférieure à 22	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égale ou inférieure à 10	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égale ou inférieure à 22 et population égale ou supérieure à 5 000 habitants	EPCI à FP avec nombre de communes de l'EPCI égale ou inférieure à 10 et population égale ou supérieure à 5 000 habitants
CIF compris entre 0,3-0,399	658	283	585	246
CIF compris entre 0,4-0,499	320	134	247	94
CIF compris entre 0,5-0,599	117	51	90	32
CIF compris entre 0,6 - 0,699	55	20	30	9
CIF > ou = 0,7	24	8	13	4
<b>Total</b>	<b>1174</b>	<b>496</b>	<b>965</b>	<b>385</b>

Sources : DGCL et Insee

### Proposition n°10

Le périmètre d'une commune-communauté doit être fondé, *a minima*, sur celui des EPCI à FP existants le 1<sup>er</sup> janvier 2016, dès lors que le seuil minimal de 5000 habitants est vérifié.

Le desserrement des contraintes pesant aujourd'hui sur la commune-communauté nécessite d'aborder aussi la question des communes nouvelles créées avant que n'intervienne le second SDCI et qui ont été constituées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP. Le 1<sup>er</sup> janvier 2022, sur les 30 communes nouvelles formées sur ce schéma, douze d'entre

elles disposent d'une population municipale totale inférieure à 5000 habitants. Les 18 communes nouvelles créées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP et qui satisfont au seuil de 5000 habitants doivent pouvoir bénéficier des dispositions de la commune-communauté.

Département	Code Insee de la commune nouvelle	Nom de la commune nouvelle	Population totale de la commune nouvelle - 1 <sup>er</sup> janvier 2022
65	65192	Gavarnie-Gèdre	350
48	48116	Pont de Montvert - Sud Mont Lozère	586
04	04033	Ubaye-Serre-Ponçon	785
05	05139	Dévoluy	943
48	48094	Massegros-Causses-Gorges	987
46	46311	Sousceyrac-en-Quercy	1 351
25	25424	Premiers Sapins (Les)	1 576
12	12021	Bas-Ségala (Le)	1 613

Département	Code Insee de la commune nouvelle	Nom de la commune nouvelle	Population totale de la commune nouvelle - 1 <sup>er</sup> janvier 2022
61	72137	Villeneuve-en-Perseigne	2 229
48	48009	Peyre-en-Aubrac	2 373
12	12270	Sévérac-d'Aveyron	4 191
89	89086	Charny-Orée-de-Puysaye	4 886

Source : Insee, population légale 2021

Liste des douze communes nouvelles formées sur la totalité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et dont la population municipale totale est inférieure à 5000 habitants

### Proposition 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 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour former un EPCI à FP.

Au terme de la fluidification des conditions d'accès à la commune-communauté, les conseils municipaux des communes disposeraient alors de deux voies entre lesquelles il leur appartiendra seuls de choisir :

→ la première est celle de communes qui souhaitent continuer d'appartenir à un EPCI à FP, même si en fonction des créations de commune-communauté qui pourrait intervenir, des discontinuités ou enclaves territoriales pourraient alors être constatés au sein de ces structures ;

→ le second schéma est celui de la commune-communauté sous réserve que celle-ci vérifie à la fois le seuil minimal de 5000 habitants et que son périmètre soit défini sur la totalité du périmètre d'un EPCI à FP à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les communes nouvelles créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et vérifiant les deux conditions exposées bénéficient de ces dispositions.

tout en autorisant à dessiner les contours de l'intercommunalité, afin que celle-ci puisse répondre aux défis environnementaux, sociaux, économiques, ... Il importe au préalable d'indiquer que certains des éléments de cette politique doivent être conservés : le caractère obligatoire de l'intercommunalité ou bien encore l'impossibilité de créer des enclaves ou des discontinuités territoriales. Toutefois, en lieu et place de l'approche organique qui a prévalu jusqu'à présent dès lors que la question des structures fut privilégiée, il s'agit désormais d'apparier l'intercommunalité nouvelle avec la seule question des compétences et ce, en revenant aux fondements qui ont présidé à la relance de la coopération intercommunale intervenue en 1992.

À cette date, le développement économique et l'aménagement de l'espace ont relevé de l'intercommunalité. Depuis lors, d'autres politiques ont été ajoutées. Parmi celles-ci, les mobilités, la politique de l'habitat, la santé, le changement climatique (lutte contre la pollution, soutien aux actions de maîtrise de l'énergie, élaboration du plan climat-air-énergie territorial) et certaines compétences environnementales. L'ensemble de ces compétences forment le socle intercommunal auquel il ne peut être dérogé. Deux éléments méritent alors d'être précisés : le périmètre de l'intercommunalité et la ou les structures pouvant être mobilisées une fois celui-ci défini.

## C.3 La commune nouvelle et l'intercommunalité

Les modifications législatives opérées doivent permettre tout à la fois de rendre effective les dispositions relatives à la commune-communauté



### a) L'intercommunalité nouvelle, pour des intercommunalités fortes et vivantes

Le périmètre de l'intercommunalité au regard des compétences relevant à titre obligatoire de ce niveau doit, pour partie, être revisité. Il suffit de mettre en tension le périmètre des EPCI à FP aujourd'hui constitués avec la réalité de la géographie de ces différentes compétences pour mesurer le désajustement existant. S'il ne peut et saurait exister de périmètres parfaits, à la fois pour chaque compétence prise individuellement et lorsque chacune de ces compétences, bien qu'entretenant des liens entre elles, sont associées, il reste que la détermination de périmètres élargis doit être l'objectif. Celle-ci, dès lors que l'intercommunalité dans sa dimension matérielle est restaurée, peut obéir à plusieurs configurations, qui peuvent recouvrir l'aire urbaine élargi tout comme le cadre du département. La nécessaire différenciation qu'il convient d'opérer en la matière doit être l'occasion de revenir à l'élaboration de schémas de la coopération intercommunale. Toutefois, afin d'être à la hauteur des enjeux de cette intercommunalité nouvelle, le périmètre de la région sera privilégié à celui du département.

La question de la définition du périmètre de l'intercommunalité doit être posée, sans qu'aucune réponse définitive ne puisse être à ce stade apportée, en tenant compte de deux invariants ;

→ la première est celle de l'inexistence d'un périmètre absolu. Existerait-il un instant, il ne manquerait pas de soulever ultérieurement des interrogations quant à ses limites ;

→ au-delà des critiques qui peuvent être exprimées à l'égard des critères pris en compte par l'Insee pour établir les zonages (à titre d'exemples, le bassin de vie, la zone d'emploi, l'aire urbaine), rappelons que ceux-ci ne s'emboîtent pas les uns avec les autres.

La définition de ce périmètre se trouve à la jonction d'une problématique exprimée par deux circulaires

d'application de 2001 dont les préfets ont été rendus destinataires (en rappelant qu'à cette date toutes les communes n'appartenaient pas à un EPCI à FP), l'une concernant le périmètre du schéma de cohérence territoriale, l'autre relative au contrat de pays :

→ « Il est important de rappeler que les périmètres des schémas de cohérence territoriale prennent en compte les EPCI existants ainsi que les réalités de fonctionnement du bassin de vie, d'habitat, d'emploi, et les systèmes de déplacements. En particulier, les discussions avec les communes ne doivent donc pas partir du périmètre de quinze kilomètres mais de la mise en avant de critères d'urbanisme incitant à proposer un périmètre pertinent. Mais il vous appartiendra de vous assurer qu'aucune commune incluse dans le rayon de 15 kilomètres précité ne se trouve située, contre son gré ou sans en avoir mesuré la portée, hors du périmètre envisagé d'un schéma de cohérence territoriale et, le cas échéant, de lui indiquer l'intérêt qu'il y aurait pour elle à s'y inclure<sup>71</sup> ».

→ « Vous pourrez constater des pays dont les périmètres comprennent celui de l'agglomération, et qui se rapprochent ou même dépassent l'aire urbaine. Ceux-ci seront alors conçus comme un ensemble d'intercommunalités sur lequel s'appuieront aussi bien le projet d'agglomération que la charte de pays. D'une manière générale, le contrat d'agglomération précède le contrat de pays et une convention doit lier les deux contrats. Il ne pourra pas être signé de contrat de pays avec un pays qui entoure une agglomération sans la comprendre, ni avec un pays constitué à des fins défensives et empêchant la structuration de l'agglomération<sup>72</sup> ».

L'aire urbaine élargie dans un rayon à déterminer afin d'intégrer l'évolution des réalités de fonctionnement futures semble être une piste de réflexion féconde pour déterminer le périmètre des intercommunalités fortes et nouvelles.

### Proposition 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.

<sup>71</sup> Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Circulaire UHC/DU1/2 n°2001-3 du 18 janvier 2001 portant présentation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et premières directives d'application, NOR : EQUU0110011C.

<sup>72</sup> Circulaire relative la mise en œuvre des contrats d'agglomération du 6 juin 2001, ministères de l'Intérieur, de l'Équipement, des Transports et de l'Environnement, à la Ville, 6 juin 2001.

### b) Limites de la construction organique de l'intercommunalité nouvelle

Dans un second temps, et en fonction des périmètres de l'intercommunalité nouvelle, il peut exister plusieurs modalités de mise en œuvre. À l'instar de la commune nouvelle, il n'existe pas un modèle qui s'appliquerait avec systématisme. Le terme de détricotage ayant été mobilisé lorsqu'il s'est agi de conserver les acquis de la rationalisation des EPCI à FP issue des SDCI de 2012 et 2016, substituons-lui la haute couture en lieu et place du prêt à porter lorsque seul le seuil de population est pris en compte. L'intercommunalité l'impose, le choix des structures pour porter ces politiques étant une conséquence de cette approche de l'intercommunalité nouvelle fondée d'abord et avant tout sur les compétences.

Deux grandes options sont ouvertes :

→ La première option est celle d'un EPCI à FP existant, et sous réserve qu'aucune commune-communauté ne soit créée en son sein (dans cette hypothèse le syndicat mixte reprendra le périmètre de l'EPCI à FP), dont les limites du territoire sont en adéquation avec le périmètre fonctionnel des compétences mentionnées supra.

→ La seconde option est celle où le périmètre de l'EPCI à FP ne correspond pas à la géographie de la gestion fonctionnelle des compétences relevant de droit d'une logique intercommunale.

Suivant les situations, deux solutions peuvent être mises en œuvre :

→ la première est celle du département, en rappelant que le législateur a pu antérieurement dégager cette solution. Tel a été le cas de certaines compétences attribuées initialement aux communes, voire de droit à certains EPCI (district urbain et communauté urbaine) : ainsi des services d'incendie et de secours que la loi n° 96-368 du 3 mai 1996<sup>73</sup> a départementalisé. La solution de faire du département une intercommunalité avait aussi été esquissée en 2014 par Alain Lambert, alors président du conseil départemental de l'Orne : « Et si l'Orne devenait département métropole ? Un peu à l'image du département du Rhône avec Lyon, mais avec une ambition plus haute encore.

Puisqu'il ne s'agirait pas de laisser cohabiter une collectivité départementale avec une métropole mais précisément de faire du département lui-même l'aire métropolitaine. L'Orne constituerait dans son ensemble une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « Département-ville-métropole de l'Orne », par regroupement et donc en lieu et place de toutes les communes et les intercommunalités du département et dans les limites territoriales de celui-ci<sup>74</sup> ». L'ambition de cette proposition relative au département de l'Orne fixe un cadre ; il met en lumière toute l'importance qu'il y a de reconnaître à cette collectivité territoriale la capacité à décliner les compétences stratégiques de l'intercommunalité lorsqu'il n'existe pas un pôle urbain structurant.

→ La seconde est celle du syndicat mixte constitué à partir de plusieurs EPCI à FP existants et/ou commune(s)-communauté(s). L'argument suivant lequel il ne serait pas possible juridiquement que le contribuable puisse acquitter deux niveaux d'imposition intercommunaux doit être écarté, pour deux raisons qui se conjuguent. La première est issue de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999<sup>75</sup> : l'interdiction d'une commune à plus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Par voie de conséquence, la possibilité d'être assujetti à l'imposition de deux EPCI à FP distincts a existé jusqu'en 1999. La seconde raison autorise un syndicat mixte composé à titre exclusif de communes et d'établissements publics de coopération (en excluant de ces dispositions les pôles métropolitains) à recourir au mécanisme de la contribution fiscalisée pour financer la contribution due au syndicat. Si le choix de recourir à cette possibilité ne confère au syndicat aucun pouvoir de fixation des taux, il reviendra bien *in fine* aux contribuables concernés d'assumer l'imposition issue de la répartition du montant de la contribution attendue par le syndicat à laquelle les services fiscaux auront procédé.

Quelles que soient les prudenances et interrogations qu'elles engendrent - il en va à titre plus particulier de son rapport avec l'intercommunalité, voir supra - les communes nouvelles sont une réalité dont la prise en compte est aujourd'hui incomplète.

### Proposition 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.

<sup>73</sup> Loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, Journal officiel du 4 mai 1996, p.6728.

<sup>74</sup> <https://www.alain-lambert.org/2014/01/reunir-trois-echelons-territoriaux-en-un-pour-un-departement-metropole/>

<sup>75</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification intercommunale, Journal officiel du 13 juillet 1999, p.10361.

### Synthèse

La commune nouvelle est l'une des déclinaisons possibles de l'intercommunalité. Le régime de la commune-communauté introduit en droit en 2019 l'exprime. Il mérite d'être encouragé, ceci nécessitant d'abaisser le seuil de population à 5000 habitants et de prendre comme périmètre de référence celui qui a été établi pour les EPCI à FP à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

L'inscription intercommunale de la commune nouvelle conduit à interroger la construction des EPCI à FP telle qu'issue de la seconde génération des SDCI intervenue en 2016. Or, si le positionnement des compétences communales doit s'inscrire sur des périmètres élargis, encore faut-il que ceux-ci correspondent à la réalité des problématiques issues des compétences transférées. C'est pourquoi, la commune nouvelle doit être conjuguée avec l'intercommunalité nouvelle.

## D. ENVISAGER UNE ÉCRITURE DU DROIT DE LA DÉCENTRALISATION À PARTIR DE LA RICHESSE DU CADRE DE LA COMMUNE NOUVELLE

Ainsi, alors que la commune nouvelle participe au même titre que l'EPCI à FP à résoudre les questions issues de l'organisation retenue pour l'organisation des communes françaises, le suivi statistique des communes nouvelles reste embryonnaire, alors même que depuis vingt ans le ministère de l'Intérieur consacre chaque année une publication à l'intercommunalité. De même, le législateur, lorsqu'il s'interroge sur les évolutions qu'il y a lieu d'apporter à cette matière, n'a pas en sa possession d'études chiffrées précises<sup>76</sup> pour mesurer les conséquences de ses choix : l'exemple de la sortie des communes nouvelles du dispositif de la dotation de solidarité urbaine auxquelles certaines d'entre elles accédaient jusqu'alors (voir *infra*), ou bien encore la fixation du nombre de membres du conseil municipal de la commune nouvelle lors du second renouvellement, ont été effectuées sans qu'il n'existe d'état précis. Le caractère, parfois lacunaire, des éléments participant à la compréhension et l'amélioration du régime de la commune nouvelle, est étendu : il suffit de mesurer le nombre d'articles, recherches

et autres thèses au cours des dix dernières années et de l'analyser au regard de ce que fût la production scientifique au cours des dix dernières années qui suivirent la relance de la coopération intercommunale, pour en déduire que la commune nouvelle fait aujourd'hui encore l'objet d'omissions. Au-delà des considérations sur l'organisation communale, la communauté scientifique a encore du mal à comprendre les ressorts de ce qu'est la commune nouvelle. Ces manques pourraient être considérés en première analyse comme anecdotiques alors qu'ils ne le sont pas : la commune nouvelle recèle des particularités intrinsèques dont la prise en compte s'avère, aussi difficile qu'importante, et pour lesquelles le besoin de justification du bien-fondé de cette démarche continue d'être exigé.

Si leur création contribue à réduire le nombre total de communes françaises, il importe de rappeler que la commune nouvelle est créée par les délibérations concordantes des communes fondatrices, celles-ci pouvant être maintenues en l'état sous la forme de

communes déléguées. Ceci conduit alors à disposer de communes plus importantes, sans pour autant que la réalité sociale de chacune des communes fondatrices, ne soient remises en cause. En fait, la commune nouvelle est au cœur de la distinction à laquelle il faut procéder entre la centralisation et la concentration. Suivant la célèbre conférence que prononça à ce sujet Léon Aucoc<sup>77</sup>, la centralisation est un point auquel des parties sont reliés, alors que la concentration vise à resserrer. Formulé autrement, la concentration homogénéise alors que la centralisation associe des éléments hétérogènes.

### D.1 Commune nouvelle et décentralisation

La commune nouvelle s'inscrit pleinement dans la définition de la centralisation (et son antonyme, la décentralisation) dès lors qu'elle est *de facto* le regroupement de plusieurs communes en un point, chacune des parties la constituant continuant pour partie de disposer d'une vie propre, à tout le moins dans sa dimension sociale. Ceci explique que si en droit la création d'une commune nouvelle est une fusion, avec son dérivé, la surfusion lorsqu'une nouvelle commune nouvelle est créée, ce vocabulaire est inapproprié pour rendre compte de ce qu'est in *concreto* la commune nouvelle : un projet issu de communes fondatrices, avec comme essentiel, la possibilité de pouvoir les conserver sous la dénomination de communes déléguées avec l'ensemble des attributs qui s'y rattache. La complexité de cette construction mérite d'être prise à sa juste mesure dès lors que si celle-ci ne remet pas en cause sa qualification juridique : la commune nouvelle est une commune relevant *de facto* d'un statut spécial. Car, sauf lorsqu'il existe en son sein une commune qui exerce une polarité à l'échelle de tout le territoire constitué, la commune nouvelle est d'abord et avant tout une commune éclatée, dès lors que les différents sous-ensembles qui la composent sont distants de plusieurs kilomètres.

L'originalité de la commune nouvelle, - elle est un vecteur de la logique entre centralisation et décentralisation dont l'intensité des liens qu'établit la commune nouvelle avec les communes déléguées en est l'expression -, se heurte pourtant avec celle de la concentration. Il en est ainsi avec le seuil de population comme expression d'un droit saisi par le chiffre : le caractère non discutabile de ce dernier présente comme intérêt principal d'établir des équivalences où la réduction des mots autorise alors à confondre en un même ensemble des éléments disparates, dès lors qu'ils obéissent à des réalités distinctes.

Les mécanismes financiers sont l'une de ces expressions (voir *supra*).

Les obligations auxquelles les communes nouvelles doivent satisfaire d'un strict point de vue juridique en sont une autre. En prenant l'hypothèse du seuil de 5000 habitants (il existe 117 communes nouvelles à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022 dans cette situation), il est possible de déterminer de manière non exhaustive les obligations réglementaires imposées aux communes concernées (en rappelant que ces obligations auxquelles ces communes doivent aussi satisfaire sont plus larges, dès lors qu'elles peuvent être aussi concernées par certaines de celles où le seuil de population est inférieur à 5000 habitants). Le tableau *infra* présente les résultats obtenus. Dix articles insérés dans huit codes se trouvent concernés. La difficulté à laquelle est confrontée la commune nouvelle, compte tenu de son fondement, est, au vu de la population totale, de devoir satisfaire à de nouvelles obligations lorsqu'aucune des communes fondatrices prises individuellement n'y était soumise et alors même que la réalité économique, paysagère, sociale de chacune des communes fondatrices n'a subi aucune altération avant et après la création de la commune nouvelle. Ainsi, la question soulevée n'est pas celle de s'interroger sur la nécessité de la règle que sur le divorce auquel conduit l'application de la règle lorsqu'il n'est pas tenu compte de la spécificité des communes nouvelles.

<sup>76</sup> Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial, indiqua que l'amendement n'avait pas été examiné en commission ; Christine Pirès-Beaune fit part de sa grande préoccupation considérant « qu'un tel amendement du Gouvernement mérite pour le moins des simulations ». Séance du 28 octobre 2021, JOAN du 29 octobre 2021, p.9438

<sup>77</sup> Léon Aucoc, Introduction à l'étude du droit administratif. Première conférence à l'école impériale des Ponts et Chaussées, Paris, Imprimerie administrative de Paul Dupont, 1865.

Codes	Références des articles	Articles
<b>Code du travail</b>	L4531-1	Pour les opérations de bâtiment ou de génie civil entreprises par les communes ou groupements de communes de moins de 5000 habitants, le maître d'oeuvre peut se voir confier, sur délégation du maître d'ouvrage, l'application des principes généraux de prévention prévus au premier alinéa de l'article L. 4531-1 ainsi que les règles de coordination prévues au chapitre II.
<b>Code de l'éducation</b>	L541-3	Dans chaque chef-lieu de département et d'arrondissement, dans chaque commune de plus de 5000 habitants et dans les communes désignées par arrêté ministériel, un ou plusieurs centres médico-sociaux scolaires sont organisés pour les visites et examens prescrits aux articles L. 541-1 et L. 541-2.
<b>Code général des collectivités territoriales</b>	D3334-8-1	Sont considérées comme communes rurales les communes suivantes : 1° en métropole, les communes dont la population n'excède pas 2000 habitants ; les communes dont la population est supérieure à 2000 habitants et n'excède pas 5000 habitants, si elles n'appartiennent pas à une unité urbaine ou si elles appartiennent à une unité urbaine dont la population n'excède pas 5000 habitants.
<b>Code général des collectivités territoriales</b>	L.2223-21-1	Les devis fournis par les régies et les entreprises ou associations habilitées doivent être conformes à des modèles de devis établis par arrêté du ministre chargé des Collectivités territoriales. Les régies, entreprises et associations habilitées déposent ces devis, dans chaque département où elles ont leur siège social ou un établissement secondaire, auprès des communes où ceux-ci sont situés, ainsi qu'auprès de celles de plus de 5000 habitants. Elles peuvent également déposer ces devis auprès de toute autre commune. Ces devis peuvent être consultés selon des modalités définies, dans chaque commune, par le maire.
<b>Code de la sécurité sociale</b>	R351-9	Les périodes d'assurance accomplies du 1 <sup>er</sup> juillet 1930 au 31 décembre 1935 comptent pour autant de trimestres d'assurance que, durant ce délai, l'intéressé a versé de fois soixante cotisations journalières de la catégorie où il était classé, sans que le nombre de trimestres entrant en compte puisse dépasser vingt-deux. Pour la période comprise entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1936 et le 31 décembre 1941, ne comptent comme trimestres d'assurance que ceux au cours desquels l'assuré a subi sur son salaire une retenue au moins égale à 0,15 F. Pour la période comprise entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1942 et le 31 décembre 1945, il y a lieu de retenir autant de trimestres que la retenue subie par l'assuré sur son salaire annuel représente de fois 0,15 F avec un maximum de quatre trimestres par année civile. Pour la période comprise entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1946 et le 31 décembre 1948, il y a lieu de retenir autant de trimestres que le salaire annuel correspondant aux retenues subies par l'assuré sur sa rémunération représente de fois 18 F avec un maximum de quatre trimestres par année civile. Pour la période comprise entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1949 et le 31 décembre 1971, il y a lieu de retenir autant de trimestres que le salaire annuel correspondant aux retenues subies par l'assuré sur sa rémunération représente de fois le montant trimestriel de l'allocation aux vieux travailleurs salariés au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année considérée, avec un maximum de quatre trimestres par année civile ; jusqu'au 31 décembre 1962, ce montant est celui des villes de plus de 5000 habitants.
<b>Code général des Impôts</b>	1525	Dans les communes dont la population totale ne dépasse pas 5000 habitants, les délibérations des conseils municipaux relatives à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères peuvent prévoir que le produit total de cette taxe sera réparti entre les propriétaires des immeubles imposables d'après un barème indiciaire tenant compte de la valeur locative réelle de ces immeubles et des conditions de leur occupation.

Codes	Références des articles	Articles
<b>Code général des Impôts</b>	1595 bis	Il est perçu au profit d'un fond de péréquation départemental, dans toutes les communes où la population n'excède pas 5000 habitants autres que classées comme stations de tourisme au sens de la sous section II de la section II du chapitre III du titre III du livre 1 <sup>er</sup> du code du tourisme une atxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre inéreux : 1. d'immeubles et de droits immobiliers situés sur leur territoire. La taxe additionnelle n'est pas perçue lorsque la mutation est soumise au droit proportionnel de 0,70 % ; 2. de meubles corporels vendus publiquement dans le département ; 3. d'offices ministériels ayant leur siège dans le département ; 4. de fonds de commerce ou de clientèle établis sur leur territoire et de marchandises neuves dépendant de ces fonds ; 5. de droit à bail ou de bénéfice d'une promesse de bail, portant sur tout ou partie d'un immeuble quelle que soit la forme donnée par les parties, qu'elle soit qualifiée cession de pas de porte, indemnité de départ ou autrement. (...) Les ressources provenant de ce fonds de péréquation seront réparties entre les communes dont la population n'excède pas 5000 habitants suivant un barème établi par le conseil départemental. Le système de répartition adopté devra tenir compte notamment de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire.
<b>Code de la sécurité intérieure</b>	L132-4	"Sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du représentant de l'État, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés, le maire anime, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et en coordonne la mise en œuvre. A cette fin, il peut convenir avec l'État ou les autres personnes morales intéressées des modalités nécessaires à la mise en œuvre des actions de prévention de la délinquance. Dans les communes de plus de 5000 habitants et dans les communes comprenant un quartier prioritaire de la politique de la ville, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Lorsque, en application de l'article L. 132-13, il est créé un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance, la mise en place par les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance est facultative."
<b>Code de la santé publique</b>	2325-3	Comme il est dit à l'article L. 541-3 du code de l'éducation, ci-après reproduit : "Dans chaque chef-lieu de département et d'arrondissement, dans chaque commune de plus de 5000 habitants et dans les communes désignées par arrêté ministériel, un ou plusieurs centres médico-sociaux scolaires sont organisés pour les visites et examens prescrits aux articles L. 541-1 et L. 541-2. Ils concourent à la mise en oeuvre des actions coordonnées de prévention et d'éducation à la santé que comporte le programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies prévu à l'article L. 1434-2 du code de la santé publique."
<b>Code des juridictions financières</b>	L211-2	Font l'objet d'un apurement administratif par les autorités compétentes de l'État désignées par arrêté du ministre chargé du budget : 1° Les comptes des communes dont la population n'excède pas 3500 habitants pour l'exercice 2012 et 5000 habitants pour les exercices ultérieurs ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à un million d'euros pour l'exercice 2012 et à trois millions d'euros pour les exercices ultérieurs, ainsi que ceux de leurs établissements publics.

Obligations réglementaires pour les communes disposant d'un seuil de population minimal de 5000 habitants

Source : Légifrance

La question de l'obligation de disposer d'un parc de logements sociaux, compris suivant les situations, entre 20 et 25 % du nombre de résidences principales est une autre illustration à laquelle conduit l'absence de prise en compte de la réalité de la commune nouvelle formée à partir de communes déléguées : la principale difficulté à laquelle se trouve confrontée les communes nouvelles réside d'abord et avant tout dans la difficulté à s'assurer de l'occupation de l'ensemble des résidences principales (et indépendamment de la qualification sociale ou non des logements).

## D.2 Le droit trop humain de la commune nouvelle

L'origine de cette situation a une cause unique : la commune nouvelle a été introduite à droit constant sans qu'à aucun moment le législateur n'ait envisagé une réflexion sur le statut spécial qui est le leur. Ceci explique les contradictions auxquelles conduit cette confrontation entre la spécificité de la construction de la commune nouvelle et les obligations issues de la seule population totale de la commune nouvelle. Or, suivant l'expression forgée par le doyen Carbonnier, « *Le droit est trop humain pour prétendre à l'absolu de la ligne droite*<sup>78</sup> ». Répondre à cette question peut emprunter une logique plus exigeante, mais in fine, plus féconde en renversant donc l'approche suivie jusqu'à présent : il incombe au législateur de prendre la mesure de ce que sont les communes nouvelles

et d'interroger, code par code, article par article, si oui ou non, celles-ci restent applicables en fonction de la nature de la construction opérée. Retenir cette boussole n'est autre que celle dont se sont dotés Alain Lambert et Jean-Claude Boulard en 2013, lorsque dans leur travail pour contrecarrer l'inflation normative, il soulignait la nécessité d'inciter « *à privilégier la norme non obligatoire à chaque fois qu'il ne pourra être prouvé que l'obligation garantirait de meilleurs résultats*<sup>79</sup> ». Cette conclusion rejoint celle établie par Montaigne : « *Nous avons en France plus de lois que le reste du monde, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Épicure... Qu'ont gagné nos législateurs à choisir entre cent mille espèces et faits particuliers et à y attacher cent mille lois ? Ce nombre n'a aucune proportion avec l'infinie diversité des actions humaines. La multiplication de nos inventions n'arrivera pas à la variation des exemples. Il y a peu de relation de nos actions, qui sont en perpétuelle mutation, avec les lois fixes et immobiles. Les plus désirables, ce sont les plus rares, simples et générales*<sup>80</sup> ». En conséquence, la spécificité de la commune nouvelle mérite d'être appréhendée.

Sans qu'il ne s'agisse de remettre en cause le fondement des politiques suivies et pour lesquelles, l'établissement de seuils de population peut s'avérer nécessaire, les obligations auxquelles les communes nouvelles devront satisfaire, ne peut se résumer à une transposition dans le droit commun à partir de l'unique seuil de population de la commune nouvelle : sauf dispositions contraires, elles seront celles de chacune des communes déléguées prises individuellement.

### > Proposition 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 expressément par le législateur.

<sup>78</sup> Jean Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014, p. 8.

<sup>79</sup> Alain Lambert, Jean-Claude Boulard, *Rapport sur la mission de lutte contre l'inflation normative*, 26 mars 2013, p.85

<sup>80</sup> p.1112, Michel de Montaigne, *Les essais*, Gallimard / La Pleiade, Paris, 2017, 1975p.

## E. LA PERSPECTIVE D'ENSEMBLE DES COMMUNES NOUVELLES FORTES ET VIVANTES

### Voici un socle commun des principes de la commune nouvelle :

1. La création de la commune nouvelle, relève de la seule décision de chacun des conseils municipaux des communes fondatrices.
2. Sans qu'il ne s'agisse de la contraindre dans une forme prédéfinie, l'association des populations lorsque la création d'une commune nouvelle est envisagée mérite d'être encouragée.
3. Acte de liberté, il n'existe ni minima, ni maxima de population pour créer une commune nouvelle.
4. Les communes déléguées sont la singularité de la commune nouvelle.
5. Le maintien d'un conseil dans chaque commune déléguée existante doit être rendu possible.

6. Sauf exceptions dûment répertoriées, les obligations réglementaires ou législatives auxquelles la commune nouvelle doit satisfaire, s'apprécient au niveau de chacune des communes déléguées qui la forment.

7. La constitution d'une intercommunalité nouvelle, pour des intercommunalités fortes et vivantes doit être réfléchi avec les communes nouvelles.

8. Dès lors que la création de la commune nouvelle relève de l'intérêt général, un cadre financier stable doit lui être apporté, en considérant que les dotations perçues ne peuvent être inférieures à la somme des dotations que percevaient avant sa création chacune des communes fondatrices.

## Liste des propositions

### ➤ Proposition 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.

### ➤ Proposition 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 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).

### ➤ Proposition 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 1<sup>er</sup> 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.

### ➤ Proposition 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.

### ➤ Proposition 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.

### ➤ Proposition 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).

### ➤ Proposition 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.

### ➤ Proposition 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 1<sup>er</sup> janvier 2022 bénéficient du maintien de la DSU perçu antérieurement sous la forme d'une enveloppe spécifique de garantie.

### ➤ Proposition 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.

### ➤ Proposition n°10

Le périmètre d'une commune-communauté doit être fondé, *a minima*, sur celui des EPCI à FP existants le 1<sup>er</sup> janvier 2016, dès lors que le seuil minimal de 5 000 habitants est vérifié.

### ➤ Proposition 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 5 000 habitants retenu à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour former un EPCI à FP.

### ➤ Proposition 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.

### ➤ Proposition n°13

L'intercommunalité nouvelle (circonsrite 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.

### ➤ Proposition 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.

## Liste des cartes, graphiques et tableaux

➤ Évolution du nombre de communes France entière entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022 ..... 12

➤ Réduction du nombre de communes après création des communes nouvelles entre 2015 et 2020 ..... 13

➤ Dénombrement des communes nouvelles et des communes fondatrices à la date du 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée..... 15

➤ Nombre maximum de communes fondatrices d'une commune nouvelle par régions entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> janvier 2022 ..... 16

➤ Répartition des communes nouvelles par strate de population - Population municipale légale au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ..... 16

➤ Population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et superficie minimum et maximum des communes nouvelles par régions ..... 17

➤ Répartition des communes nouvelles et de l'ensemble des communes de France en fonction de la nature du mode de scrutin applicable pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 ..... 19

➤ Répartition du nombre d'inscrits sur les listes électorales dans les communes nouvelles et l'ensemble des communes de France en fonction de la nature du mode de scrutin pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 ..... 19

➤ Taux d'abstention des communes nouvelles et de l'ensemble des communes de France métropolitaine en fonction de la nature du mode de scrutin pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 (nombre des abstentions par rapport à celui des inscrits)..... 20

➤ Taux des suffrages exprimés par rapport aux inscrits inférieur à 25 % dans les communes nouvelles et de l'ensemble des communes de France métropolitaine en fonction de la nature du mode de scrutin pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020).... 20

➤ Taux des bulletins blancs et nuls sur ensemble des communes nouvelles et de l'ensemble des communes de France métropolitaine en fonction de la nature du mode de scrutin pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 (nombre de bulletins blancs et nuls par rapport au nombre des votants)..... 21

➤ Part des suffrages exprimés sur le total des inscrits des communes nouvelles et de l'ensemble des communes en fonction de la nature du mode de scrutin applicable pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 (nombre de suffrages exprimés sur total des inscrits)..... 22

➤ Nombre de communes de 1 000 habitants et plus ayant enregistré lors du premier tour de l'élection municipale de 2020 une seule liste..... 23

➤ Répartition des listes pour le premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 dans les 554 communes nouvelles de 1000 habitants et plus..... 23

➤ Les EPCI à FP en 1993, France métropolitaine ..... 29

➤ Les EPCI à FP en 1994, France métropolitaine ..... 30

➤ Les EPCI à FP en 1995, France métropolitaine ..... 31

➤ Départements pour lesquels la part des communes fondatrices d'une commune nouvelle est comprise entre 0,88 % et 8,91 % avec indication de la part des communes membres d'un EPCI à FP à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1995.. 33

➤ Part des EPCI à FP avec un CIF égal ou supérieur à 0,35 au 1<sup>er</sup> janvier 2016 dans les dix départements où, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020, le nombre de communes fondatrices d'une

commune nouvelle a été la plus importante ..... 34

➤ Communes appartenant à un EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 1995 .... 35

➤ Ensemble des communes nouvelles existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ..... 36

➤ Part relative par département des communes fondatrices d'une commune nouvelle sur le nombre total de celles-ci à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021 - France métropolitaine ..... 38

➤ Part relative des EPCI à FP par département ayant un coefficient d'intégration fiscale égal ou supérieur à 0,4 en 2016 - France métropolitaine ..... 39

➤ Part des EPCI à FP avec un CIF égal ou supérieur à 0,35 au 1<sup>er</sup> janvier 2016 dans les dix départements où, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020, le nombre de communes fondatrices d'une commune nouvelle a été la plus importante ..... 40

➤ Les communes nouvelles et EPCI à FP dans les régions Bretagne, Normandie et Pays-de-la-Loire ..... 42

➤ Surface moyenne des communes métropolitaines - Géographie au 1<sup>er</sup> janvier 2015 .. 43

➤ Résultat sur la réforme du Sénat et la régionalisation - 27 avril 1969 ..... 45

➤ Référendum sur le traité de Maastricht - 20 septembre 1992 ... 46

➤ Référendum sur le traité établissant une constitution pour l'Europe - 29 mai 2005 ..... 47

➤ Candidat arrivé en tête dans les communes au premier tour de l'élection présidentielle - 10 avril 2022 ..... 48

➤ Taux de chômage localisés au 3<sup>e</sup> trimestre 2021 au sens du BIT.... 49

➤ Part des non-diplômés chez les 20-24 ans sortis des études - 2018..... 50

➤ Répartition des enfants par type de famille traditionnelle selon le département en % - Année 2018... 52

- Part relative des écoles, collèges et lycées privés sur l'ensemble des écoles, collèges, collèges et lycées - Année 2022..... **53**
- Nombre de coopératives d'utilisation de matériel agricole par département - Année 2021 . **55**
- Nombre de licenciés dans les clubs de football pour 10 000 habitants Saison 2018/2019..... **56**
- Liste des communes nouvelles à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour lesquelles l'effectif de droit commun du conseil municipal ne permet pas d'envisager un conseil formé de trois personnes dans chacune des communes déléguées..... **61**
- Population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 des quatre communes nouvelles les plus peuplées ayant conservé leurs communes déléguées ..... **63**
- Population totale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 des communes membres de la Métropole du Grand Nancy.... **64**
- Les quarante communes de métropole disposant de la superficie la plus importante à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022..... **68**
- Les trente-neuf communes de métropole disposant de la superficie la plus importante à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022..... **68**
- Perspectives d'évolution du régime indemnitaire dans les communes nouvelles..... **69**
- Comptage du nombre de mots et de signes de l'article L.2113-20 du CGCT entre le 18 décembre 2010 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019 ..... **74**
- Évolutions de l'article L.2113-20 CGT relatif à la dotation forfaitaire des communes nouvelles à partir du 18 décembre 2010..... **76**
- Montants de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité rurale, de la dotation de solidarité urbaine et évolution de la dotation globale de fonctionnement de 2004 à 2021 ..... **78**
- Nombre des communes nouvelles existantes en France métropolitaine au 1<sup>er</sup> janvier 2021

- bénéficiaires de la dotation de solidarité rurale et/ou de la dotation de solidarité urbaine en 2021 ..... **79**
- Évolution de la dotation d'aménagement dans le département du Maine-et-Loire de 2014 à 2021 sur la base du périmètre au 1<sup>er</sup> janvier 2021 .... **80**
- Montant de la fraction bourg-centre et péréquation et de la dotation de solidarité urbaine avant et après mécanisme de la garantie et prise en compte de l'article L.2334-22-2 du CGCT..... **81**
- Liste des 30 communes nouvelles créées sur l'intégralité du périmètre d'un EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2022..... **85**
- EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2021 avec nombre de communes inférieure ou égale à 22 et coefficient d'intégration fiscale égal ou supérieur à 0,3..... **86**
- EPCI à FP existants le 1<sup>er</sup> janvier 2021 composés d'un nombre de communes inférieur ou égal à 10 et disposant d'un coefficient d'intégration fiscale égal ou supérieur à 0,6..... **87**
- Nombre de communes et superficie des EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2021 formés par au minimum 70 communes..... **89**
- Répartition des EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2021 en fonction du nombre de communes..... **91**
- L'interscot de l'aire métropolitaine lyonnaise..... **92**
- EPCI à FP existants le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et 2021 composés d'un nombre de communes inférieur ou égal à 22 et disposant d'un coefficient d'intégration fiscale égal ou supérieur à 0,6..... **93**
- Liste des douze communes nouvelles formées sur la totalité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et dont la population municipale totale est inférieure à 5000 habitants ..... **94**
- Obligations réglementaires pour les communes disposant d'un seuil de population minimal de 5000 habitants ..... **100**

## Liste des abréviations utilisées

- **BIT** : Bureau international du travail
- **CIF** : Coefficient d'intégration fiscale
- **DSR** : Dotation de solidarité rurale
- **DSU** : Dotation de solidarité urbaine
- **CUMA** : Coopérative d'utilisation de matériel agricole
- **DGCL** : Direction générale des collectivités locales
- **EPCI** : Établissement public de coopération intercommunale
- **EPCI à FP** : Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
- **INSEE** : Institut national de la statistique et des études économiques
- **SCOT** : Schéma de cohérence territoriale
- **SDCI** : Schéma départemental de coopération intercommunale

## Index des communes citées

### A

- Aigre..... **17**
- Anney..... **17, 23, 63, 109**
- Argences en Aubrac ..... **16**
- Art-sur-Meurthe ..... **64**
- Aubessagne..... **17**

### B

- Baugé-en-Anjou..... **7, 14, 16, 26, 27, 61, 67, 81, 85,**
- Beaupréau-en-Mauges ..... **67, 81, 85**
- Bellinghem..... **17**
- Benqué-Molère..... **17, 109**
- Beyredie-Jumet-Camous ..... **79**
- Blancs-Coteaux ..... **17**
- Brissac Loire Aubance..... **81**

### C

- Carentan-les-Marais ... **7, 61, 109**
- Carnoy-Mametz ..... **17**
- Chapelle-Guillaume..... **71**
- Charny Orée de Puisaye ..... **16, 17, 62, 67, 85**
- Chemillé-en-Anjou ..... **17, 61, 67, 81, 85**
- Chenillé-Champteussé..... **17**
- Cherbourg-en-Cotentin... **16, 23, 87**
- Cloyes-les-Trois-Rivières ..... **16**
- Colombey-les-Deux-Églises.... **17**
- Colomby-Anguerny..... **17**
- Commune nouvelle d'Arrou ... **17**

- Corquoy..... **17**
- Courchevel..... **79**
- Cussey-sur-Lison ..... **17**

### D

- Deux-Grosnes ..... **16, 52, 62**
- Dévoluy..... **14, 16, 17, 26 68, 84, 85, 94**
- Dinan ..... **17**
- Dommartemont ..... **64**
- Douaumont-Vaux ..... **17**
- Doué-en-Anjou..... **81**

### E

- Écouché-les-Vallées..... **61**
- Essey-lès-Nancy..... **64**
- Évry-Courcouronnes... **17, 23, 63**

### E

- Ferté-en-Ouche (La)..... **61**
- Fléville-devant-Nancy ..... **64**
- Flize..... **16**

### G

- Gault-du-Perche..... **71**
- Gavarnie-Gèdes ..... **17**
- Geiswiller-Zœbersdorf ..... **17**
- Gouffern en Auge ..... **62**
- Goussainville..... **17**

### H

- Heillecourt ..... **64**
- Héricourt..... **17**
- Houdemont ..... **64**

### J

- Jarville-la-Malgrange..... **64**
- Juvigny les Vallées..... **61**
- Juvigny Val d'Andaine ..... **61**

### L

- La Bazoche..... **71**
- La Chapelle-du-Lou-du-Lac ... **17**
- La Hague ..... **61, 66, 75, 79, 85**
- La Jemaye-Ponteyraud ..... **17**
- Lamballe-Armor ..... **17**
- Laneuveville-devant-Nancy... **64**
- Laxou..... **64**
- Le Bas-Ségala..... **26, 85, 94**
- Le Chesnay-Rocquencourt .... **17, 23, 79**
- Le Malesherbois ..... **17, 85**
- Le Mené..... **16, 17, 85**
- Les Premiers Sapins (Les) ... **85, 94**
- Les Sables-d'Olonne .. **17, 23, 63**
- Les Septvallons..... **16**
- Livarot-Pays-d'Auge ..... **16, 61, 68, 86, 109**
- Loire-Authion..... **81, 85**
- Longeault-Pluvault..... **17**
- Longny les Villages..... **61**
- Ludres ..... **64**
- Lyon..... **22, 26, 59, 60, 63, 65, 72, 74, 88, 92, 97**

## Index des communes citées

### M

Magnieu ..... 17  
 Malzéville ..... 64  
 Mareuil en Périgord.... 16, 17, 61  
 Marseille ..... 22, 60, 63, 65, 67, 72, 88, 89  
 Masegros-Causse-Gorges... 85, 94  
 Mauges-en-Loire ..... 81  
 Maxéville ..... 64  
 Mesnil-en-Ouche ..... 61, 62  
 Mézidon Vallée d'Auge..... 61  
 Mont Lozère et Goulet ..... 16, 61  
 Montrevault-sur-Èvre..... 68, 81, 85  
 Moret-Loing-et-Orvanne ..... 7, 16, 109

### N

Nancy ..... 64  
 Notre-Dame-de-la-Mer..... 17  
 Noues de Sienne ..... 61  
 Noyant-Villages ..... 61, 67, 85

### O

Ombrée d'Anjou ..... 61, 68, 86  
 Orée d'Anjou ..... 85

### P

Paris ..... 12, 22, 37, 41, 60, 61, 63, 65, 66, 72, 89, 90, 109

Petit-Caux ..... 62, 79, 85

Peyre en Aubrac ..... 16, 85, 95

Porte-de-Seine ..... 17

Pulnoy ..... 64

Putanges-le-Lac ..... 62

### R

Rives Dervoises..... 16

### S

Saint-Bonnet-en-Champsaur... 17

Saint-Germain-en-Laye.... 17, 23

Saint-Max ..... 64

Saint-Palais-du-Né..... 71

Saint-Paterne- Le Chevain .... 17

Saint-Pierre-en-Auge..... 61

Saligos..... 17

Saline ..... 7

Saulxures-lès-Nancy..... 64

Segré-en-Anjou Bleu ..... 61, 67, 70, 78, 81, 85

Seichamps..... 64

Sévérac d'Aveyron ..... 17, 67, 85, 95

Sèvremoine ..... 67, 81, 85

Seyssel..... 71

Sommerau ..... 16

Soulevre en Bocage ..... 17, 61, 68, 85

Sousceyrac-en-Quercy ..... 85, 94

### T

Terre-de-Bancalié ..... 16

Téteghem-Coudekerque  
 -Village ..... 17

Thaon-les-Vosges..... 17

Thizy-les-Bourgs ..... 14, 26, 27

Thouars ..... 17

Tomblaine ..... 64

Tourouvre au Perche ..... 64

### U

Ubaye-Serre-Ponçon..... 94

### V

Val Cenis ..... 17, 67, 109

Val d'Oronaye..... 17

Valdallière ..... 61, 85

Val-de-Moder..... 16

Vallées-en-Champagne..... 17

Vandœuvre-lès-Nancy..... 64

Vexin-sur-Epte..... 61

Villeneuve-en-Perseigne.... 85, 95

Villers-lès-Nancy..... 64

Vire-Normandie ..... 85

### W

Wingersheim

les Quatre Bans ..... 16

## Les chiffres clefs des communes nouvelles

→ 1

Nombre le plus faible de commune nouvelle formée dans l'ensemble des départements où des communes nouvelles ont été créées : Hérault (34), Pyrénées-Atlantiques (64), Territoire de Belfort (90), Val d'Oise (95)

→ 3,79

Plus petite superficie en kilomètres carrés pour une commune nouvelle : Benqué-Molère (65)

→ 13

Départements qui ne comptent aucune commune nouvelle : Alpes-Maritimes (06), Bouches-du-Rhône (13), Corse-du-Sud (2A), Haute-Corse (2B), Lot-et-Garonne (47), Pyrénées-Orientales (66), Paris (75), Tarn-et-Garonne (82), Var (83), Vaucluse (84), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val de Marne (94).

→ 22

Nombre le plus élevé de communes fondatrices d'une commune nouvelle : Livarot-Pays-d'Auge (14)

→ 30

Communes nouvelles formées sur la totalité du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

→ 40

Extensions de communes nouvelles, dont deux ont connu deux phases : Carentan-les-Marais (50) et Moret-Loing-et-Orvanne (77)

→ 49

Nombre le plus élevé de communes nouvelles formées dans un département : la Manche (50)

→ 65

Population totale minimale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour une commune nouvelle : Cussey-sur-Lison (25)

→ 224

Nombre le plus élevé de communes fondatrices de communes nouvelles dans un département : Maine-et-Loire (49)

→ 408,05

Plus grande superficie en kilomètres carrés pour une commune nouvelle : Val Cenis (73)

→ 787

Nombre de communes nouvelles à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022

→ 945

Nombre de listes déposées dans les communes nouvelles de 1 000 habitants et plus à l'occasion du premier tour des élections municipales de 2020

→ 1 088

Nombre de communes fondatrices d'une commune nouvelle le plus élevé au cours d'une année (2016)

→ 2 536

Nombre total de communes regroupées ayant formé une commune nouvelle, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022

→ 4 864

Nombre de candidats dans les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants à l'occasion du premier tour des élections municipales de 2020

→ 34 955

Nombre de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2022

→ 134 101

Population totale la plus importante pour une commune nouvelle au 1<sup>er</sup> janvier 2022 : Annecy (74)

→ 2 577 889

Population totale des communes nouvelles à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022

## PANORAMA DES COMMUNES NOUVELLES TOME 2

Vincent Aubelle



## REMERCIEMENTS

L'établissement du tome 2 du panorama des communes nouvelles n'est pas un travail en surplomb. Depuis 2013, les multiples rencontres avec les élus qui se sont engagés dans cette démarche et l'ont mise en œuvre ont été constitutives de nombreuses réflexions exposées. L'amplitude des situations rencontrées et des points de vue exprimés constituent, de façon indéniable, un puissant vecteur pour progresser.

Le développement des communes nouvelles, dont le tome 2 est l'une des conséquences, doit beaucoup à l'inlassable travail, dans l'ombre, d'explications *in situ*, de réponses aux interrogations exprimées, de mise en réseau. À cet égard, l'équipe de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité joue un rôle central. La fluidité de nos échanges et leur inscription dans la durée sont l'un des socles de ce travail.

Bien évidemment, et conformément aux usages, les propos exprimés dans ce tome 2 n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.

### Editeur :

© Association des maires de France et des présidents  
d'intercommunalité  
[www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)

ISBN 13 978-2-900078-29-7  
Dépôt légal : Septembre 2022

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

### Création graphique :

[www.cassiopee-graphisme.fr](http://www.cassiopee-graphisme.fr)  
Exécution : O Communication

### Crédits photos :

Photos de couverture : Fotolia : © Gaelfphoto 86298525 - © JFL Photography 96838207-  
Adobe Stock - Photo p3, © Arnaud Février pour AMF



PANORAMA DES **COMMUNES NOUVELLES**  
**TOME 2**  
SEPTEMBRE 2022

*Vincent Aubelle, professeur des universités associé, département génie urbain, École d'urbanisme de Paris, Université Gustave Eiffel est praticien, spécialiste de la décentralisation. Il est l'auteur de dizaines d'articles et de plusieurs ouvrages consacrés à cette question. Parmi les derniers ouvrages parus. En co-direction : Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation (2017), Les grandes figures de la décentralisation : de l'Ancien régime à nos jours (2019). Il a également publié avec Nicolas Kada : Pour une nouvelle décentralisation de la République (2019) et avec Éric Kerrouche : La décentralisation - Pour, contre ou avec l'État (2022).*



Avec le soutien de :

