Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ? Éléments de contexte sur les communes nouvelles à destination de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA)

Gabriel Bideau

▶ **To cite this version:**

Gabriel Bideau. Les communes nouvelles françaises (2010-2022) : qui sont-elles ? Éléments de contexte sur les communes nouvelles à destination de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA). [Rapport de recherche] IGA. 2022. halshs-03710057

HAL Id: halshs-03710057
https://shs.hal.science/halshs-03710057v1

Submitted on 30 Jun 2022

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

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

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

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

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

Source : INSEE 2011, 2022

Auteur : Gabriel BIDEAU

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

Université Paris Cité

Géographie-cités
UMR 8504

Version du 23 juin 2022

SOMMAIRE

Introduction **3**

1 Quels dénominateurs communs pour la création des communes nouvelles ? une mise en cohérence avec les territoires vécus ? **4**

1.1 La question des périmètres 4

1.2 Les communes nouvelles au prisme des navettes domicile-travail 5

2 La répartition des communes : comment expliquer une telle hétérogénéité ? **7**

2.1 Une répartition spécifique, entre concentration dans certaines régions mais aussi dissémination 7

2.2 Un lien très faible avec la taille moyenne des communes 8

3 Un profil pour les communes nouvelles françaises ? **12**

3.1 La question du manque de personnel politique 12

3.2 Communes nouvelles, communes rurales ? 12

3.3 La surreprésentation de quelques caractéristiques socio-économiques 13

3.4 Plusieurs profils de communes fusionnantes 14

Conclusion **20**

Annexe n° 1 : Bibliographie 21

INTRODUCTION

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

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

Nous aborderons le questionnement sous trois angles :

- Quels sont les principaux facteurs influençant la recomposition des périmètres communaux initiés par la création des communes nouvelles ? L'appartenance à certains périmètres est-elle déterminante, et si oui lesquels ?

- Peut-on expliquer l'hétérogénéité de la répartition territoriale des communes nouvelles ?

- Existe-t-il un profil type des communes ayant participé à la création des communes nouvelles[1] ?

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

[1] Nous appellerons ces dernières communes fusionnantes ou communes historiques.

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

1.1 La question des périmètres

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

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

Appartenance identique	Oui		Non		Total		Superficie moyenne (km²)
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Région	1748	99,94	1	0,06	1749	100	25716
Département	1745	99,77	4	0,23	1749	100	5745
Arrondissement	1688	96,51	61	3,49	1749	100	1662
Canton de ville	1496	85,53	253	14,47	1749	100	148
Zone d'emploi 2010	1614	92,28	135	7,72	1749	100	1818
Aire urbaine 2010	800	65,47	422	34,53	1222	100	706
EPCI	1546	90,89	155	9,11	1701	100	211

Source : INSEE 2011, 2022

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

On a, en effet, une très grande permanence des périmètres qu'on peut appeler institutionnels ou administratifs. On ne peut pas comparer les chiffres termes à termes car ils recoupent des territoires de dimensions très variables mais on perçoit nettement la persistance, en premier lieu, des périmètres intercommunaux[2] puis des circonscriptions administratives. Ainsi, la trame intercommunale paraît déterminante et fait ressortir des choix effectués, parfois plusieurs dizaines d'années auparavant et sur des engagements souvent autres (des syndicats intercommunaux ou des intercommunalités bien moins approfondies qu'aujourd'hui). La permanence du canton (bien que plus faible que celle des autres territoires) est également éclairante, d'autant qu'il a été montré la pertinence de la prise en compte de cet échelon territorial (LAGADEC, LE BIHAN, TANGUY, 2009). Ce sont même parfois les limites des anciens cantons qui, ressortent, en palimpseste, par le biais des intercommunalités s'étant construites sur ces périmètres.

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

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

1.2 Les communes nouvelles au prisme des navettes domicile-travail

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

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

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

Source : INSEE 2011, 2022

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

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

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

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

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

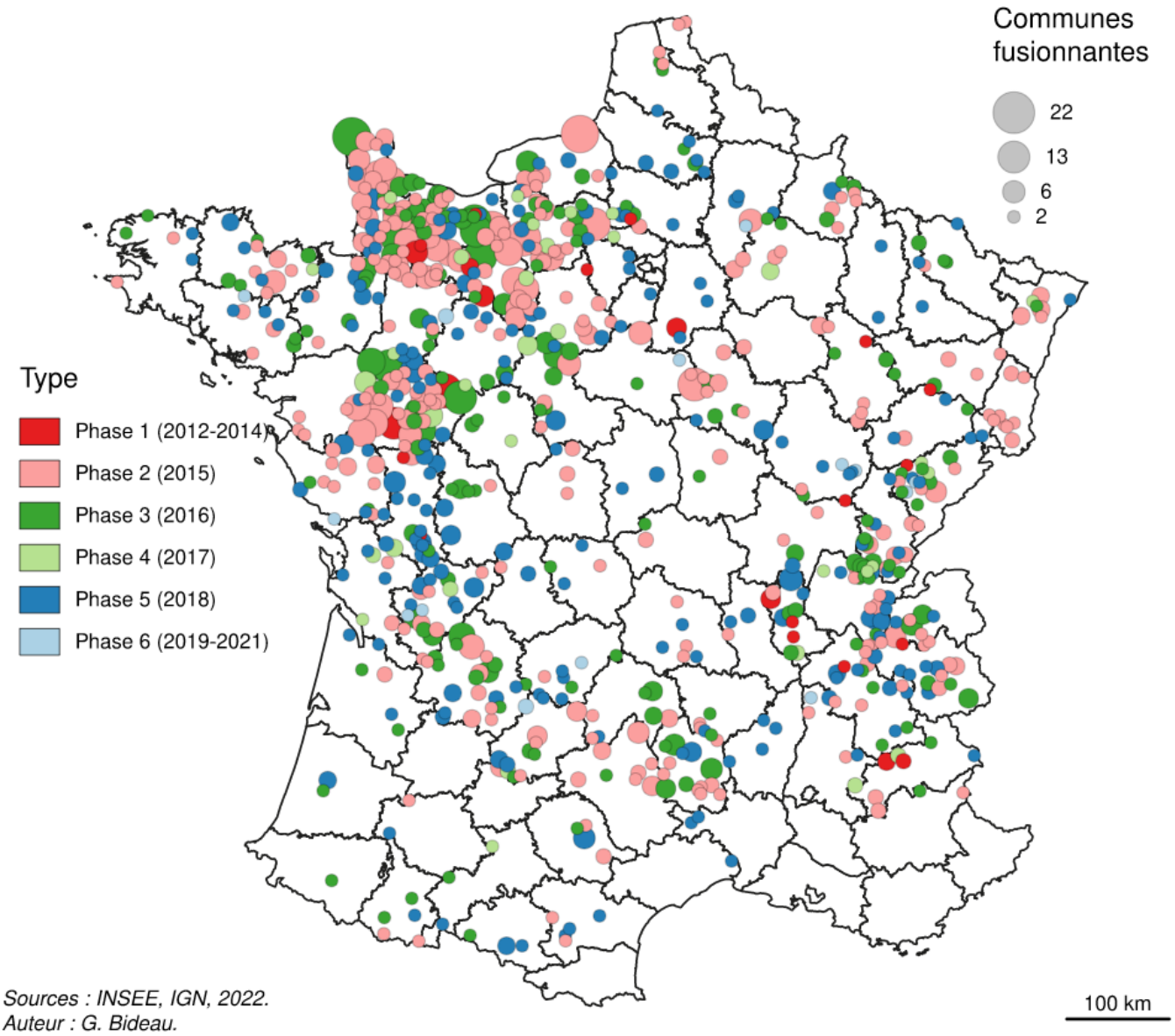
2 LA RÉPARTITION DES COMMUNES : COMMENT EXPLIQUER UNE TELLE HÉTÉROGÉNÉITÉ ?

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

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

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

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



Sources : INSEE, IGN, 2022.
Auteur : G. Bideau.

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

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

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

Cet effet de grappe ne répond pas à la question de la répartition spécifique des communes nouvelles à l'échelle nationale. La carte des fusions engagées depuis les années 2010 ne correspond pas à celle des transformations sur le temps long (OZOUF-MARIGNIER, VERDIER, 2013, p. 274). Pour certains comme Vincent AUBELLE[3], il y a un lien entre la surreprésentation de l'Ouest dans les créations des communes nouvelles et les démarches de territoires de projets ou de mise en commun par l'intercommunalité. Il cite ainsi des initiatives d'un éventail très large allant des coopératives de matériel agricole à l'intercommunalité relancée des années 1990 en passant par la politique des pays. Si cette hypothèse apporte des éléments de contexte pour comprendre la dynamique des communes nouvelles concernées, elle demeure insuffisante sur deux aspects. D'une part, elle explique mal les localisations extérieures à cet « Ouest » (d'ailleurs très inégalement touché). D'autre part, elle omet la quasi-absence de communes nouvelles dans des régions très actives lors du développement des EPCI, comme par exemple le Nord de la France (CHABOCHE, 2001).

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

2.2 Un lien très faible avec la taille moyenne des communes

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

Le tableau et le graphique ci-dessous permettent d'observer que les fusions ne sont pas le fait des seules petites communes. Si le phénomène des communes nouvelles touche davantage les communes ayant entre 200 et 5 000 habitants, il ne s'y limite pas et ne les touche pas toutes. Ces communes ne sont d'ailleurs, en proportion, pas beaucoup plus nombreuses dans l'ensemble des communes fusionnantes que dans l'ensemble des communes françaises. Les communes de moins de 200 habitants sont d'ailleurs moins nombreuses (en proportion) à fusionner. C'est plutôt parmi les communes davantage peuplées, au-delà de

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

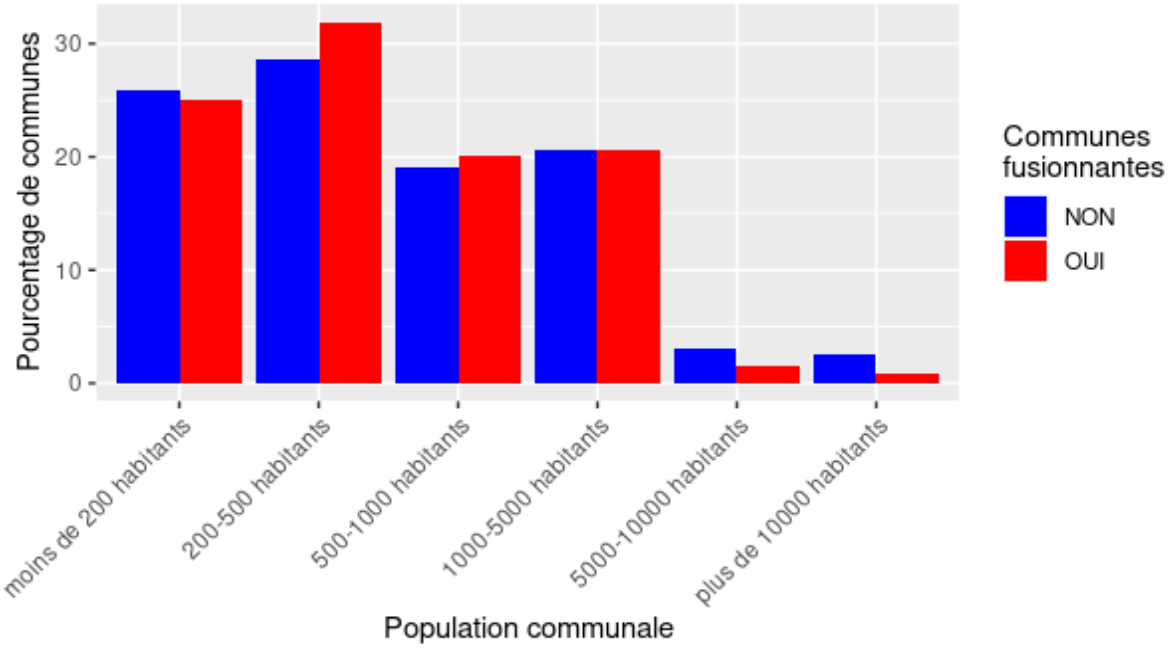
5 000 ou 10 000 habitants, que les proportions de communes fusionnantes sont très inférieures à la moyenne nationale. La question de la taille ne paraît donc pas déterminante et en tout cas pas linéaire.

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

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

Source : INSEE 2011, 2022

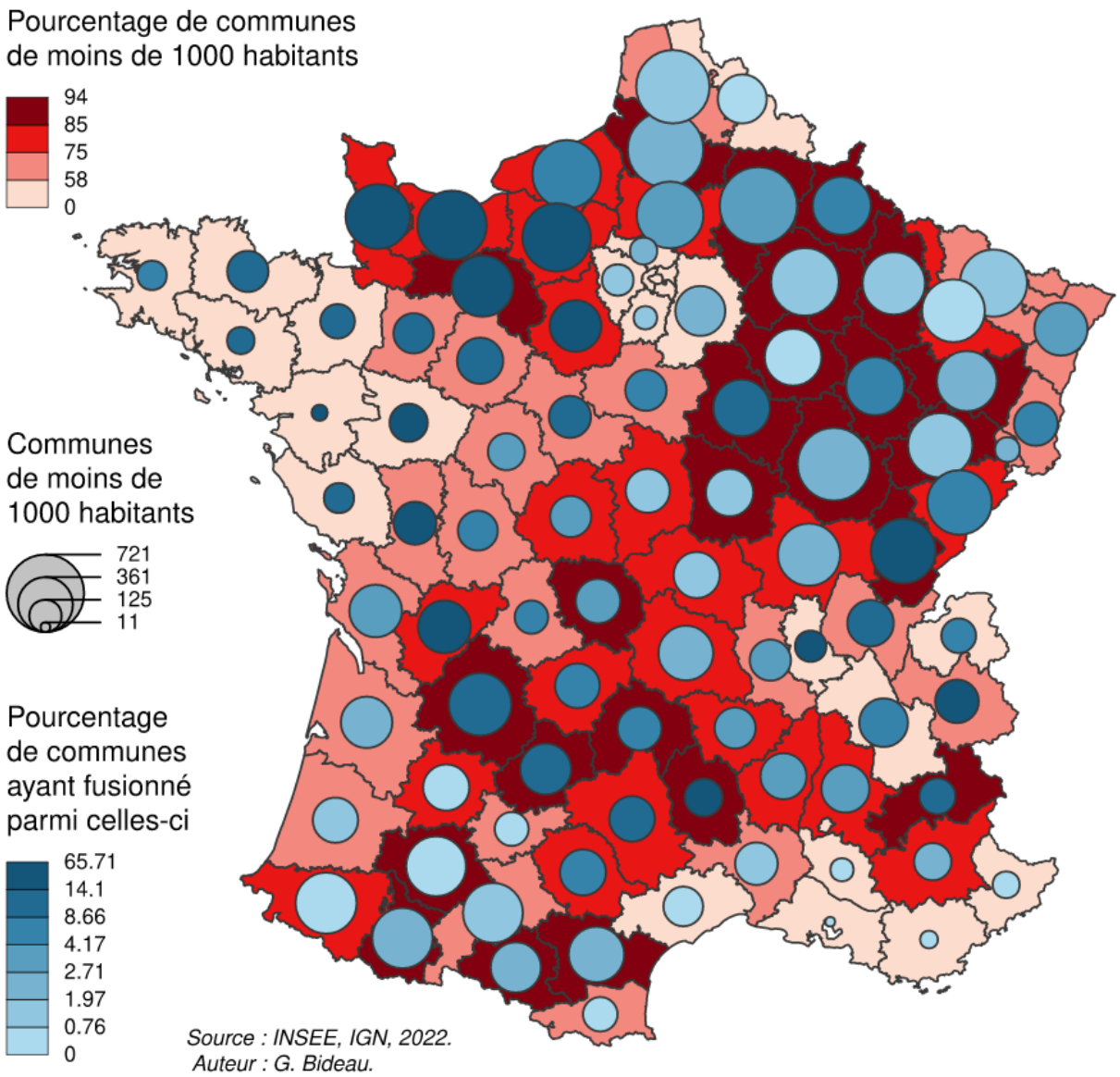
Graphique n° 1 : Les communes fusionnantes en fonction de leur population



Source : INSEE 2011, 2022

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

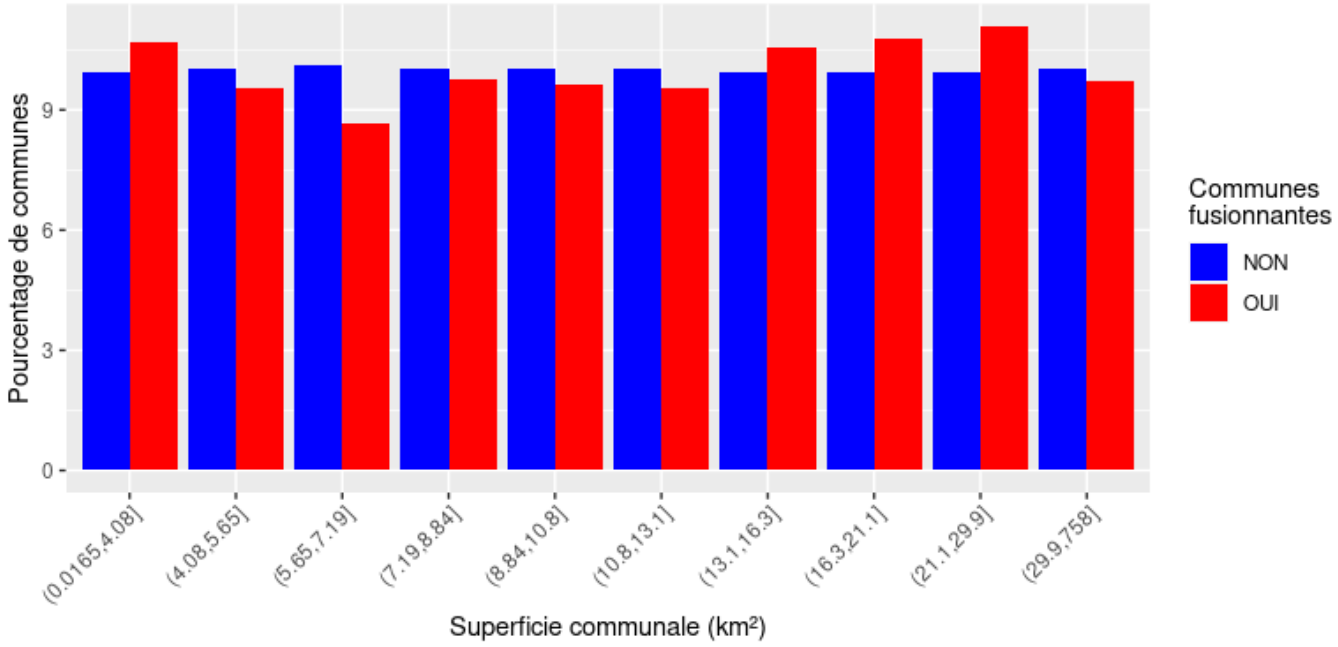
Figure n° 2 : Communes fusionnantes et communes peu peuplée : des phénomènes distincts (2012-2022)



Enfin, si on observe la superficie communale, la répartition des communes fusionnantes ou non laisse également entrevoir un phénomène potentiellement contre-intuitif (graphique n°2) : la participation à une commune nouvelle ne paraît pas du tout être guidée par la taille des communes. Alors que les communes avec une très petite superficie (premier décile sur l'ensemble des communes françaises) ont effectivement un peu plus fusionné en moyenne (mais très légèrement), celles avec des superficies au-dessus de la moyenne (pour les classes entre 13,1 et 29,9 km^2) ont elles aussi davantage fusionné. Dans tous les cas, les variations sont généralement faibles et la question de la superficie ne paraît pas être un élément explicatif, ce qui est confirmé par un test de Chi^2 ne permettant pas de rejeter l'hypothèse d'indépendance des deux variables[4]. En revanche, le passage en commune nouvelle a eu un effet majeur puisque les communes nouvelles sont bien plus présentes dans le décile avec la superficie les plus élevée que dans les autres (graphique n°3).

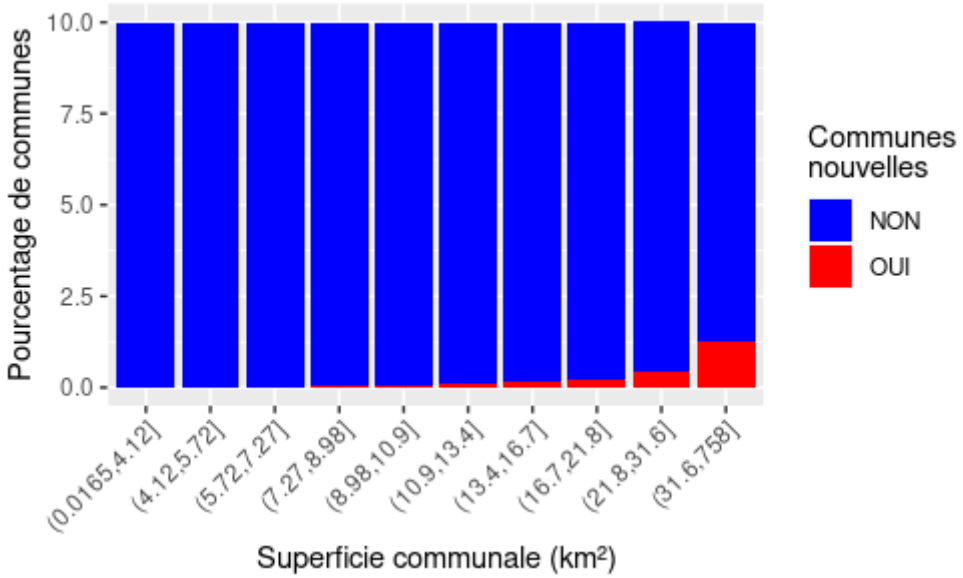
[4] Résultats de ce test : X-squared = 13.84, df = 9, p-value = 0.1281.

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



Source : INSEE 2011, 2022

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



Source : INSEE 2011, 2022

3 UN PROFIL POUR LES COMMUNES NOUVELLES FRANÇAISES ?

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

3.1 La question du manque de personnel politique

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

3.2 Communes nouvelles, communes rurales ?

Nous avons également étudié la répartition des communes dans les différents types de ZAU (Zonage en Aires Urbaines) en fonction de leur participation, ou non, à une commune nouvelle (cf. tableau et graphique suivants). On y observe tout d'abord des pourcentages relativement proches entre les deux catégories, mais avec cependant des écarts plus importants dans les classes extrêmes. Cette relation entre appartenance à une catégorie de ZAU et la probabilité de fusionner est significative[5] et permet d'écarter l'hypothèse d'indépendance de ces deux variables. On en conclut donc une probabilité plus forte de trouver les communes fusionnantes parmi les communes multipolarisées ou hors influence des pôles et plus faible dans les communes des grands pôles mais, cependant, dans des proportions qui ne permettent pas du tout de valider l'hypothèse selon laquelle les communes nouvelles seraient majoritaires ou majoritairement dans les espaces ruraux.

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

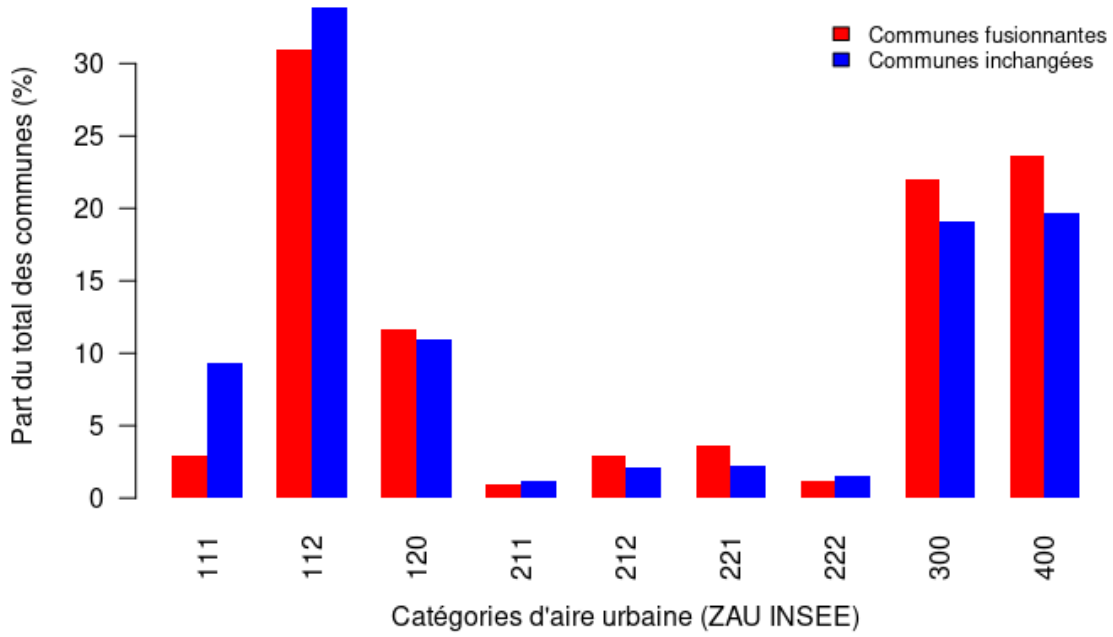
Type de ZAU (2010)	Communes fusionnantes	Communes inchangées	Ensemble
111 : Commune appartenant à un grand pôle (10 000 emplois ou plus)	2,96 %	9,28 %	8,84 %
112 : Commune appartenant à la couronne d'un grand pôle	30,99 %	33,84 %	33,64 %
120 : Commune multipolarisée des grandes aires urbaines	11,71 %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

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

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

Source : INSEE 2011, 2022

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



Source : INSEE 2011, 2022

3.3 La surreprésentation de quelques caractéristiques socio-économiques

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

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

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

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

Source : INSEE 2011, 2022

3.4 Plusieurs profils de communes fusionnantes

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

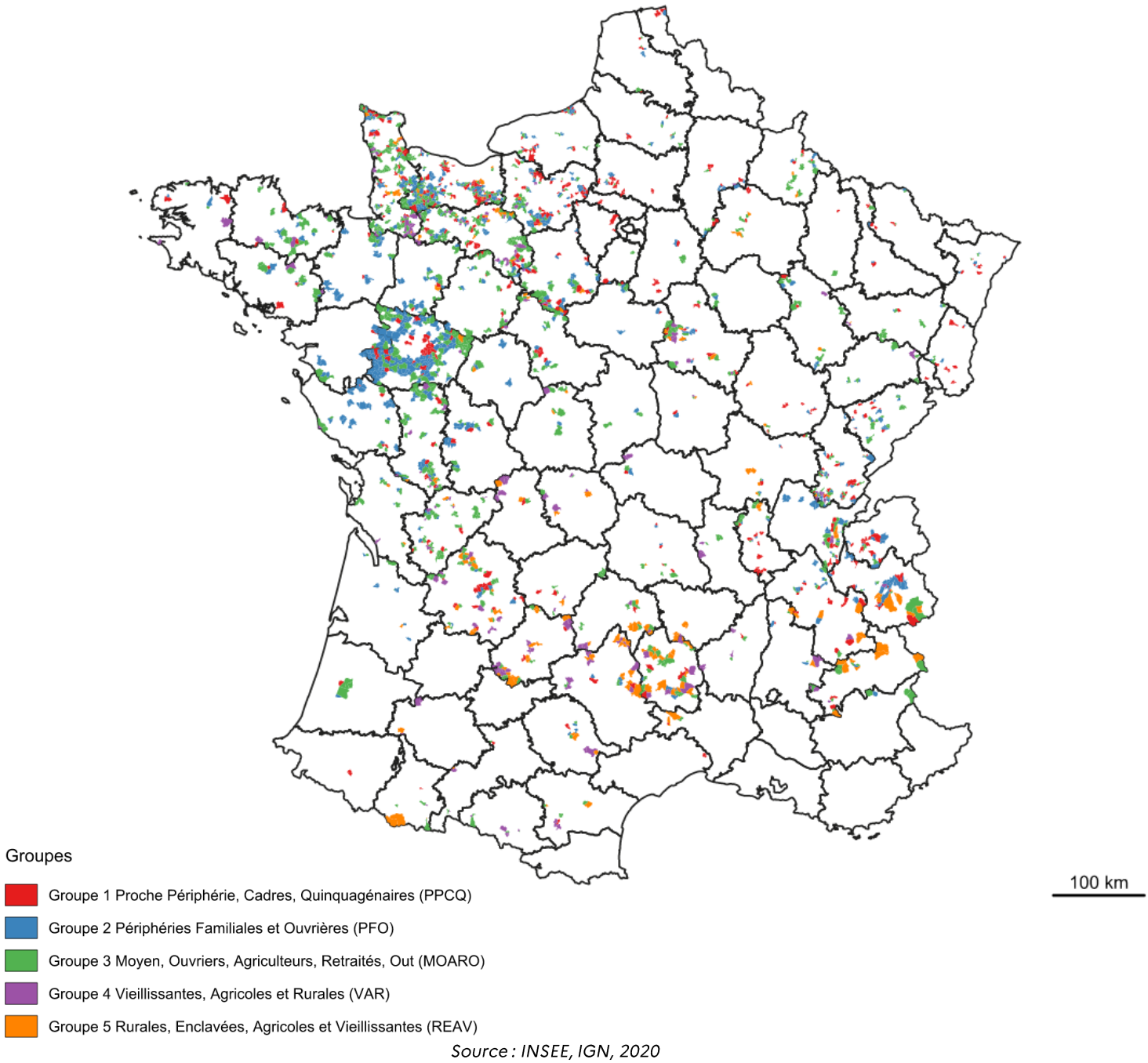
[7] CAH réalisée à partir des variables listées dans les tableaux 2 et 3, selon une métrique euclidienne et la méthode de Ward. Toutes les informations sont précisées via le lien indiqué en note 10.

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

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

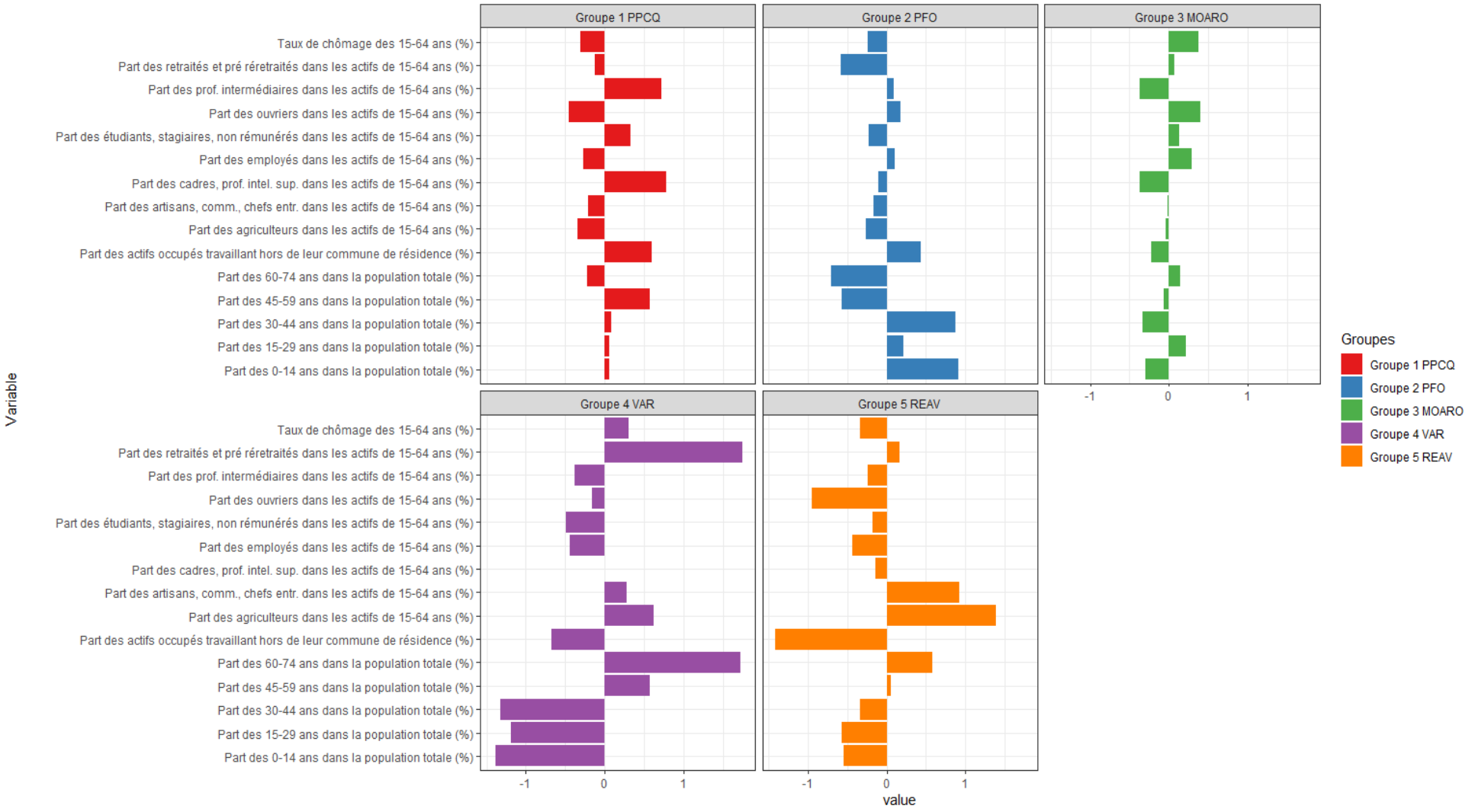
Tous les groupes de la typologie, comparés au profil moyen des communes françaises, sont caractérisés par deux points communs qui faisaient partie des traits de l'ensemble des communes fusionnantes : ils sont, d'une part, composés de communes ayant davantage d'agriculteurs et artisans-commerçants ; d'autre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

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



Source : INSEE, IGN, 2020

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



Source : INSEE 2011, 2022

Le groupe 1 (en rouge, 540 communes, « Proche Périphérie, Cadres, Quinquagénaires ») décrit des communes appartenant fréquemment à la périphérie des grands pôles urbains (277 communes, 51 % du groupe) avec, par rapport aux autres communes fusionnantes, une surreprésentation des actifs travaillant hors de leur commune de résidence. Mise à part cette caractéristique, ce groupe s'inscrit en contrepoint du profil moyen des communes fusionnantes en ayant davantage de cadres, de professions intellectuelles et de 45-59 ans. Ce groupe comprend, par exemple, des communes comme Annecy-le-Vieux, Pringy et Seynod (commune nouvelle d'Annecy), les trois communes ayant conduit à la commune nouvelle de Kaysersberg Vignoble, certaines des communes constituant la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, ou encore la totalité de la commune de Valloire-sur-Cisse (proche de Blois). D'une manière générale, la tonalité davantage urbaine de ce groupe ressort bien au vu de la petite superficie des communes et de leur forte densité.

Le groupe 2 (en bleu, 689 communes, « Périphéries Familiales et Ouvrières ») est caractérisé par des communes fusionnantes marquées par une surreprésentation de navetteurs et situées fréquemment (320 communes, soit 46 % du groupe) dans la couronne des pôles urbains, avec de nombreuses communes multipolarisées, plutôt localisées dans de grandes aires urbaines (113 communes, 16 %) ou de petites aires urbaines sous le seuil de 10 000 emplois (163 communes, 24 %). Il s'agit de communes plus familiales que la moyenne (présence de jeunes de moins de 14 ans et de 30-44 ans), avec également davantage d'ouvriers. Ce groupe comprend par exemple des communes du Maine-et-Loire, formant la couronne autour d'Angers ; c'est d'ailleurs le seul groupe à être nettement plus présent dans une autre région que la Basse-Normandie, à savoir en Pays de la Loire. On peut citer la commune nouvelle de Chemillé-en-Anjou (à l'exception notable du chef-lieu). On en trouve également en Normandie (sept des vingt communes de Souleuvre-en-Bocage, huit des dix-neuf communes de La Hague) ou dans les Alpes (comme La Plagne Tarentaise, en Savoie).

Le groupe 3 (en vert, 874 communes, « Moyen, Ouvriers, Agriculteurs, Retraités, "Out" [navetteurs sortants] ») relève quant à lui du profil moyen. Il a comme particularités une très légère surreprésentation des ouvriers, des agriculteurs, mais aussi des retraités et des actifs travaillant hors de la commune. Les catégories d'aire urbaine les plus représentées sont les communes multipolarisées par des pôles petits ou moyens et les communes hors influence des pôles (55 % du groupe, on n'est plus du tout dans le même cas que les groupes 1 et 2 par exemple). Ce type est particulièrement présent dans l'Ouest (Pays-de-la-Loire, Bretagne, Normandie) avec neuf des vingt-deux communes de Livarot-Pays-d'Auge (Calvados), la totalité de Saint-Sauveur-Villages (sept communes de la Manche) et neuf des dix communes de Tourouvre au Perche (Orne). À noter que c'est, avec le groupe 1, celui où l'on peut retrouver des communes centres (23) comme La Hague ou Cherbourg, du fait de l'importance de leur population ouvrière, ce qui gonfle les populations et densités moyennes de ce groupe sans que les médianes de ces dernières ne soient particulièrement élevées.

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

Enfin, le groupe 5 (en orange, 194 communes, « Rurales, Enclavées, Agricoles et Vieillissantes »), ressemble au groupe 4 par la présence de populations plus âgées et agricoles (mais cette dernière caractéristique est bien plus affirmée), par la quantité de communes hors influence des pôles (127 communes, 65 %) ainsi que par des caractéristiques de tailles encore plus marquées (grandes surfaces, populations faibles et donc densités très faibles). Ce groupe 5 est défini par une sous-représentation des actifs travaillant hors de la commune de résidence, par rapport à la moyenne française ou aux communes fusionnantes, d'où la notion d'enclavement. Alors qu'on pourrait s'attendre à ce que ce profil constitue une grande part des communes fusionnantes, on s'aperçoit

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

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

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

Source : INSEE 2011, 2022

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

Groupe	Fréquence	Surface (km²)		Population (habitants)		Densité (habitants/km²)	
		Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Groupe 1 PPCQ	540	11,31	9,06	1081,35	437,0	116,23	52,05
Groupe 2 PFO	689	14,13	11,67	806,74	529,0	70,24	47,56
Groupe 3 MOARO	874	15,80	11,66	1288,10	413,5	114,06	35,91
Groupe 4 VAR	213	16,74	12,32	412,97	185,0	35,27	16,86
Groupe 5 REAV	194	23,32	17,14	451,47	237,5	23,74	15,01

Source : INSEE 2011, 2022

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

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

Source : INSEE 2011, 2022

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

CONCLUSION

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

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

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

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

Annexe n° 1 : Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

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

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