



HAL
open science

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

Gabriel Bideau, Ronan Ysebaert

► To cite this version:

Gabriel Bideau, Ronan Ysebaert. Les communes nouvelles françaises (2010-2020) : quels profils pour ces territoires du quotidien remaniés ?. Espace Géographique, 2022, 2021-1/2, pp.45-66. 10.3917/eg.501.0045 . halshs-03824500

HAL Id: halshs-03824500

<https://shs.hal.science/halshs-03824500v1>

Submitted on 21 Oct 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

BIDEAU, Gabriel

YSEBAERT, Ronan

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

Résumé :

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

Mots-clés : Communes, communes nouvelles, fusions, analyse spatiale, zonage en aires urbaines, profils socio-économiques.

Abstract :

French municipal mergers (2010-2020): profiling new everyday life areas.

Over the last few years, a major movement of municipal mergers has led to a reorganization of this local level of government. This paper analyzes their socio-economic characteristics and points out the resulting heterogeneity of new municipal groups. The new groups are barely coincident with everyday life areas. They are mostly incomplete secondary centers in terms of local daily attractiveness. The diverse profiles of new municipalities ("*communes nouvelles*") are also compared to different levels of neighborhoods, showing significant contrasts in terms of financial potential, empowerment and socio-economic structure.

Keywords : Municipality, new commune, merging, spatial analysis, socio-economic profiles, urban area zoning.

Introduction

Depuis les années 1980 et avec une accélération dans les années 2010, la gouvernance territoriale française connaît des transformations majeures : on assiste à une montée en puissance de la décentralisation et à la refonte des échelons territoriaux. La répartition des compétences est réagencée (intercommunalité, réflexions sur le partage des compétences entre les collectivités, lois NOTRe et MAPTAM¹ pour les dernières évolutions législatives, parfois contradictoires). On observe également des recompositions des périmètres, de la fusion des régions jusqu'à l'échelon municipal : alors qu'on comptait 36 568 communes en 2011 en France métropolitaine (36 680 avec l'Outre-mer), on en dénombre 34 836 (34 965 avec l'Outre-mer²) au 1^{er} janvier 2021. C'est ce dernier mouvement qui nous intéresse ici.

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

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

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

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

Dans ce contexte, cet article teste plusieurs hypothèses relatives à ces débats, en s'appuyant sur une démarche d'analyse de données des communes nouvelles et fusionnantes³. Une première hypothèse est relative à la question de l'homogénéité ou hétérogénéité de la structure socio-économique des communes nouvelles ainsi créées. En effet, les enjeux politiques et fiscaux sous-jacents laissent souvent supposer qu'il s'agirait d'ensembles soit plutôt homogènes, soit aux caractéristiques convergentes ou complémentaires. Cette potentielle homogénéisation est donc à questionner, tout comme un éventuel effet de taille (surface et population) conduisant aux fusions. De plus, il s'agit de vérifier une deuxième hypothèse selon laquelle les communes nouvelles seraient l'adaptation des entités politiques aux territoires vécus (approchés par les déplacements quotidiens), de manière à discuter la cohérence des nouveaux territoires ainsi constitués. Pour terminer, nous présenterons la situation des communes nouvelles vis-à-vis de leur environnement immédiat et de groupes de communes comparables en termes de types de peuplement (approché ici selon les composantes du zonage en aires urbaines).

La méthode employée met en œuvre des données publiques, produites par l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques⁴) et la DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales). Une étape d'homogénéisation et d'agrégation de ces données a été menée pour caractériser les communes nouvelles issues des fusions. Le recours à l'analyse multivariée (Classification Ascendante Hiérarchique et Analyse en Composantes Principales) a ensuite permis de construire une typologie des communes fusionnantes en fonction des profils socio-économiques. Une analyse des matrices de flux domicile-travail a également permis de décrire les communes fusionnantes en fonction de leur positionnement au sein des réseaux de mobilités. Un code en RMarkdown précise les différentes étapes, pour la reproductibilité de la démarche⁵.

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

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

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

5 La version développée du code (permettant son étude et sa reproductibilité) ainsi que les données sont disponibles ici : <https://nakala.fr/10.34847/nkl.b20d7011>. Une version html est plus aisément lisible à cette adresse : https://gbideau.github.io/CN_2012_2020/. Un *data paper* portant sur la méthodologie d'homogénéisation et d'agrégation des données qui ont servi de support à cette étude est en cours de rédaction.

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

Une dynamique européenne

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

Malgré l'exceptionnalisme classiquement affiché concernant sa structure territoriale (le grand nombre de communes, la fragmentation de la gouvernance locale) et l'attachement à cette construction (Grasland et al., 2019 ; Pasquier, 2017), la France n'est pas un cas à part dans les dynamiques qui l'animent. En effet, plusieurs États européens sont engagés dans la reconfiguration de la gouvernance territoriale locale, ce qui passe par une simplification de la carte municipale (l'Union européenne parle des LAU, *Local Administrative Units*) et une certaine normativité dans les restructurations des gouvernements locaux (suivant la Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, NUTS). Plusieurs travaux indiquent une dynamique générale de fusion des collectivités locales. Ainsi, le Royaume-Uni a procédé à la redéfinition de districts locaux en 1974 ; la Suède a mené une réforme territoriale élargissant la taille de ses communes entre 1952 et 1974 (Wollmann, 2009). En Allemagne, où les réformes territoriales ont porté sur une fusion massive des communes, cette dynamique a été très présente dans les Länder de l'Ouest comme de l'Est, bien qu'avec des temporalités différentes (Wollmann, 2017). L'Autriche, la Finlande, la Belgique, la Norvège ou la Grèce (Vandelli, 2017) ; la Bulgarie, la République Tchèque, le Danemark, la Finlande, la Lituanie, la Slovaquie, la Suisse et même le Luxembourg, ont réduit dans une forte proportion le nombre de gouvernements locaux, notamment par fusions (CDLR, 2007). En Italie, caractérisée aussi par un très grand nombre de petites communes aux capacités d'action limitées, un premier mouvement de fusions de communes échoue dans les années 2000 à atteindre ses objectifs, pour s'orienter après 2010 vers une association des communes de moins de 5 000 habitants (Vandelli, 2017). Dans certains cas donc (Allemagne, Italie, Grèce) les mouvements de fusions ont été accompagnés par des regroupements intercommunaux ; dans d'autres (Royaume-Uni, Suède), les fusions ont été opérées « sans qu'en même temps une intercommunalité ne soit créée » (Wollmann, 2017, p. 316). Ces mouvements ont lieu de manière parallèle à des réformes des États conduisant à transformer leurs services publics, en particulier dans des logiques d'économies sous l'appellation de « rationalisation ». Ces évolutions ont des effets territoriaux marqués, qu'il s'agisse d'érosion des fonctions de centralité des villes petites et moyennes ou de dégradation de l'économie locale (Chouraqui, 2020). Ainsi, au niveau européen le paysage est varié et nuance l'idée qu'il y aurait un modèle français de fragmentation communale qui se différencierait de manière systématique d'une « norme qui en fait n'existe pas vraiment » (Grison, 2016). De manière générale, ces dynamiques de fusion montrent que les argumentations, en particulier politiques, se situent au croisement de trois champs :

- celui de la taille des collectivités en postulant un effet sur l'efficacité (économique, politique) qui pourrait en découler ;
- celui des compétences et des capacités d'action qui seraient perçues comme adaptées aux territoires des communes ;
- et enfin l'intégration dans les trajectoires européennes normatives de décentralisation et de dévolution des compétences.

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

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

La trame communale s'est d'abord construite en lien étroit avec celle des paroisses ; les similitudes et divergences des limites paroissiales et communales pouvant justement être étudiées très finement (Zadora-Rio, 2008). Une phase de modifications des entités municipales, entre leur création et 1851, a conduit au passage d'environ 40 000 à 36 800 communes (Ozouf-Marignier, Verdier, 2013). Une seconde, à l'efficacité limitée, a eu lieu suite à la loi dite « Marcellin » de 1971 (Lenfant, 2018). Voulant faire diminuer le nombre de communes et en s'appuyant sur des dispositifs déjà éprouvés (Kada, 2017), les parlementaires ont proposé dès 2010 un processus de regroupement entre les communes via le statut de « commune nouvelle », inséré dans la « Loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 ». Enfin, dans la loi de finances 2014, des avantages fiscaux ont incité les communes ayant moins de 10 000 habitants à se regrouper. Ces avantages consistent en un gel de la baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) puis en une majoration pour les communes ayant entre 1 000 et 10 000 habitants. Cette incitation fiscale, présentant un effet d'aubaine bienvenu pour des communes aux finances sous pression, a expliqué des vagues de fusions très marquées (Figure 1), en particulier car elle était conditionnée au respect de certains délais⁶.

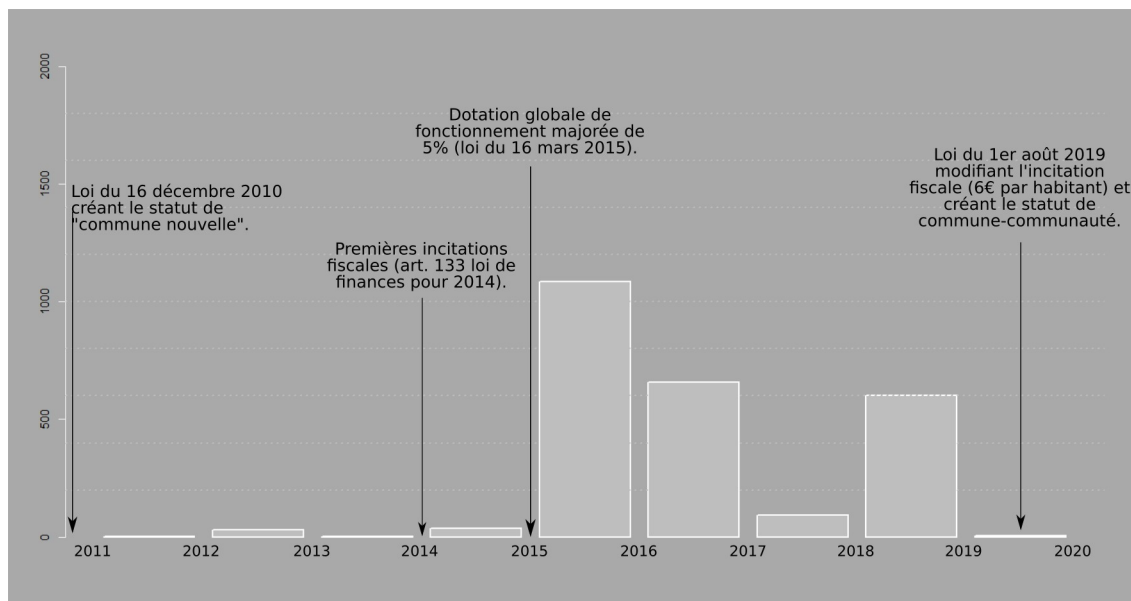


Figure 1 : Nombre de communes fusionnantes en fonction de la date d'effectivité de la fusion

Comme dans plusieurs autres États européens, on peut dire que l'action publique a fait jouer « la carotte et le bâton » concernant les regroupements communaux. Les processus de fusions communales ont été amorcés par des dispositifs de volontariat, mobilisés grâce à des incitations, en particulier fiscales. Le bâton, mis en œuvre dans certains cas, implique une obligation de se regrouper faite aux collectivités, afin de respecter un schéma établi « par en haut » (Doré, 2018). En France, la carotte puis le bâton ont été utilisés concernant la dynamique intercommunale (Desjardins, 2006, 2014),

⁶ Les premiers avantages fiscaux de la loi de finances 2014 étaient, par exemple, réservés aux communes fusionnant avant le 1^{er} janvier 2016.

encouragée à partir de la fin du XIXe siècle (au sein de syndicats intercommunaux puis d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre), presque achevée au début du XXIe siècle (Bazoche, 2013) mais désormais obligatoire, avec des seuils démographiques durcis depuis la loi NOTRe (2015). Concernant les communes nouvelles, seules les incitations ont – pour l'instant – été utilisées : il s'agit des incitations fiscales mentionnées plus haut. En revanche, les gouvernements successifs n'ont jamais évoqués officiellement la possibilité que ces fusions soient un jour obligatoires. Ce dernier point n'empêche pas plusieurs acteurs, en particulier des élus locaux, de craindre le passage à une forme d'obligation de regroupements, sur le modèle de la dynamique de l'intercommunalité.

L'ensemble de ces incitations a eu comme conséquences qu'entre 2012 et le 1^{er} janvier 2020, 2512 communes (soit 7 % des communes françaises) se sont regroupées en 776 communes nouvelles, ces mouvements touchant 3,4 % de la population française.

La poursuite de cette dynamique de fusions communales paraît plus que probable, pour deux raisons majeures. Tout d'abord, les incitations fiscales ont été prolongées (la loi du 1^{er} août 2019 n'imposant d'ailleurs plus de délai pour obtenir cette incitation) alors que les difficultés financières des communes n'ont pas, loin s'en faut, disparues. D'autre part, la loi « visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires », promulguée le 1^{er} août 2019 pourrait être un puissant aiguillon favorisant les regroupements au sein de communes nouvelles. En effet, cette dernière permet à des communes fusionnant sur le périmètre d'un EPCI de ne plus être soumises à l'obligation d'en rejoindre un nouveau (Bideau, 2020).

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

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

communes davantage peuplées, au-delà de 5 000 ou 10 000 habitants, que les proportions sont très inférieures à la moyenne nationale.

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

Tabl. 1 : Taille des communes et fusions

Les motivations pour la création de communes nouvelles s'inscrivent, on l'a dit, dans un cadre d'incitations fiscales. Mais d'autres raisons apparaissent également lorsqu'on s'intéresse aux territoires concernés : la mutation de la gouvernance intercommunale et communale (par exemple avec les lois des années 2010 redistribuant les compétences), le rôle moteur de certains élus locaux ainsi que l'ancienneté des traditions de coopération locale et régionale (en particulier l'intercommunalité). De fait, la proximité entre le fait intercommunal et la question des communes nouvelles fait partie des éléments débattus. Certains auteurs ont pu percevoir l'intercommunalité comme un tremplin vers la fusion des communes, du fait des habitudes politiques et de gouvernance qu'elle a impliquée. Pour le dire autrement, les communes nouvelles seraient l'aboutissement du fait intercommunal, des mises en communs antérieures (Albert, 2015 ; Lenfant, 2018). Cette interprétation est en grande partie justifiée, comme le montre par exemple l'étude des communes ayant fusionné dans les Mauges (Ohoussa, Margetic, 2020). Cependant, contrairement à ce qui est parfois évoqué, la commune nouvelle représente un véritable changement dans la gouvernance par rapport à l'intercommunalité (Bideau, 2019). En ce sens, Nicolas Kada (2017) présente avec raison les dispositifs qui, appliqués aux communes nouvelles, avaient déjà été utilisés pour les fusions dites « Marcellin » ou les intercommunalités ; mais il n'évoque que peu le transfert de pouvoir de la commune fusionnante à la commune nouvelle, transfert bien plus abrupt et irréversible que dans le cas des fusions-associations ou des EPCI.

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

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

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

Quelques spécificités des communes fusionnantes ?

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

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 pré-retraités dans les actifs de 15-64 ans	12.29	13.93	1.64

Tabl. 2 : CSP, structure par âge, taux de chômage et part de navetteurs en France et pour les périmètres couverts par les communes fusionnantes (source : INSEE, 2020)

L'interprétation des résultats obtenus pour les parts d'actifs travaillant hors de leur commune de résidence doit se faire de manière prudente. Dans le tableau 2, les moyennes prennent en compte la totalité de la population des périmètres étudiés (France entière ou l'ensemble des communes fusionnantes). Pour avoir une vision complète, il faut donc également utiliser le tableau 3, qui donne la moyenne des taux communaux (ce qui donne un poids équivalent à chaque commune, indépendamment de son poids démographique). Par exemple, le chiffre de 66,38 % d'actifs occupés hors de leur commune de résidence pour la France (tableau 2), désigne bien la moyenne française alors que la valeur de 74,46 % (tableau 3) désigne la moyenne des taux des différentes communes. Cette dernière valeur est plus élevée car les taux de navetteurs sont généralement plus élevés dans les petites

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

Variable (%)	Communes françaises		Communes fusionnantes	
	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Part des agriculteurs dans les actifs de 15-64 ans	7.16	3.33	7.71	4.21
Part des artisans, commerçants, chefs entr. dans les actifs de 15-64 ans	7.03	6.08	6.99	6.17
Part des cadres, professions intel. supérieures dans les actifs de 15-64 ans	9.04	7.84	8.05	7.12
Part des employés dans les actifs de 15-64 ans	26.72	27.04	26.2	26.67
Part des ouvriers dans les actifs de 15-64 ans	28	27.28	30.37	30
Part des prof. intermédiaires dans les actifs de 15-64 ans	21.62	21.74	20.43	20
Part des actifs occupés travaillant hors de leur commune de résidence	74.46	78.23	73.64	76.92
Taux de chômage des 15-64 ans	8.74	8.13	8.19	7.78
Part des étudiants, stagiaires, non rémunérés dans les actifs de 15-64 ans	10.22	9.94	9.84	9.48
Part des 0-14 ans dans la population totale	18.67	18.88	19.19	19.48
Part des 15-29 ans dans la population totale	14.22	14.21	14.42	14.47
Part des 30-44 ans dans la population totale	20.33	20.43	20.37	20.45
Part des 45-59 ans dans la population totale	22.03	21.72	21.39	21.13
Part des 60-74 ans dans la population totale	15.35	14.69	15.12	14.54
Part des retraités et pré-retraités dans les actifs de 15-64 ans	15.78	14.51	15.74	14.53

Tabl. 3 : Moyennes et médiane par commune, pour la France entière et pour les communes fusionnantes (source : INSEE, 2020)

Profils des communes fusionnantes

Des variations importantes existent à l'intérieur du groupe des communes fusionnantes. Une classification ascendante hiérarchique permet d'identifier cinq groupes (Figure 2)⁷. Ces derniers sont analysés en fonction des sur ou sous-représentations vis-à-vis de la moyenne française et de l'ensemble des communes françaises (Figure 3). On s'intéressera également à leur composition vis-à-vis du

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 5.

Zonage en Aires Urbaines (ZAU, tableau 4), aux caractéristiques moyennes de taille dans chaque groupe (tableau 5) ainsi qu'à leur répartition par région (tableau 6)⁸.

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

Cependant, et c'est important, les communes fusionnantes n'appartiennent pas à des profils similaires ; le passage en commune nouvelle ne peut pas être vu comme un outil saisi pas des communes qui auraient des caractéristiques socio-économique identiques ou même proches. Ces différenciations, nettes, sont encore accentuée par les différences dans les contextes de peuplement, tels que représentés par les catégories du zonage en aires urbaines.

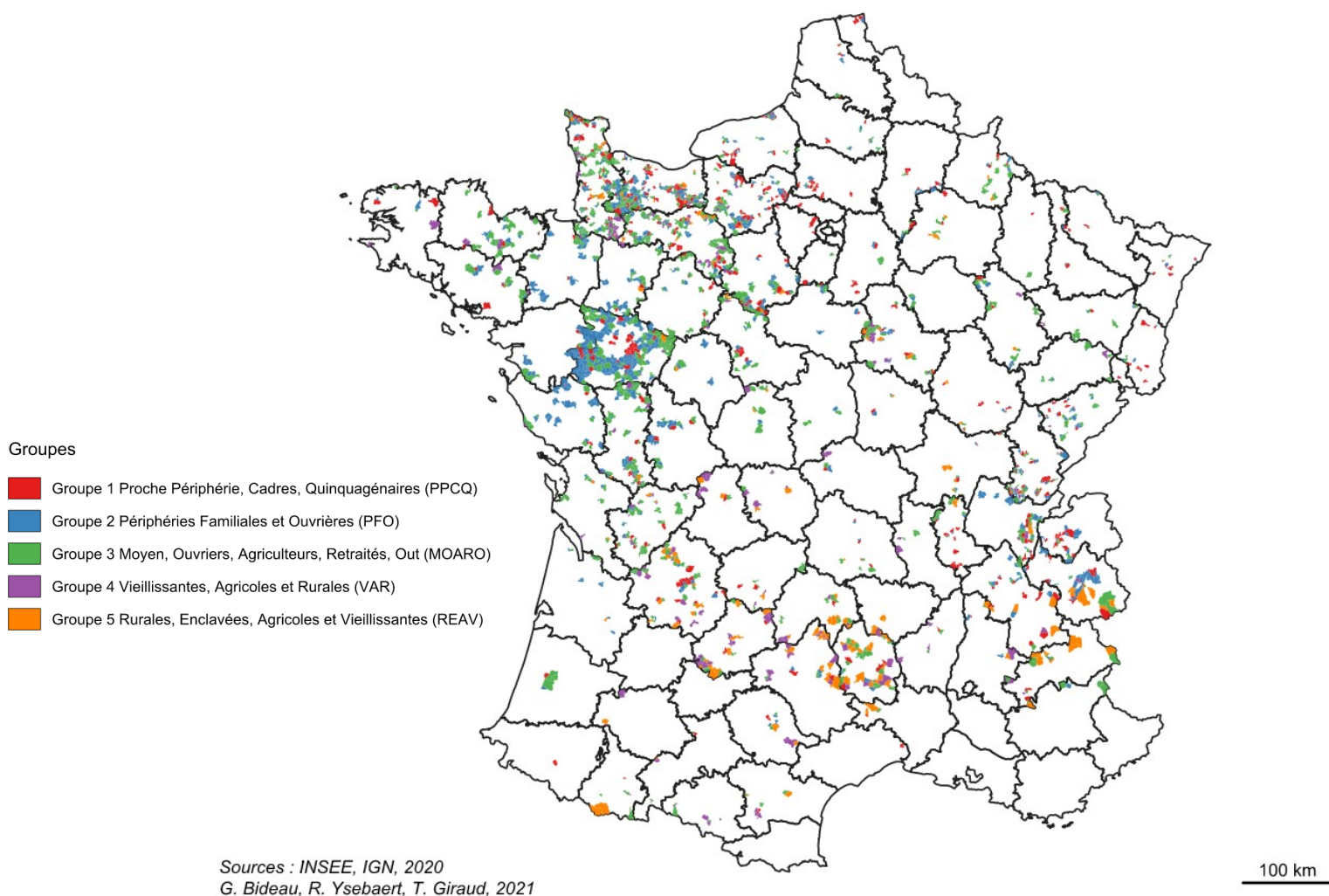


Figure 2 : Typologie des communes fusionnantes françaises en fonction de caractéristiques socio-économiques (2012-2020)

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

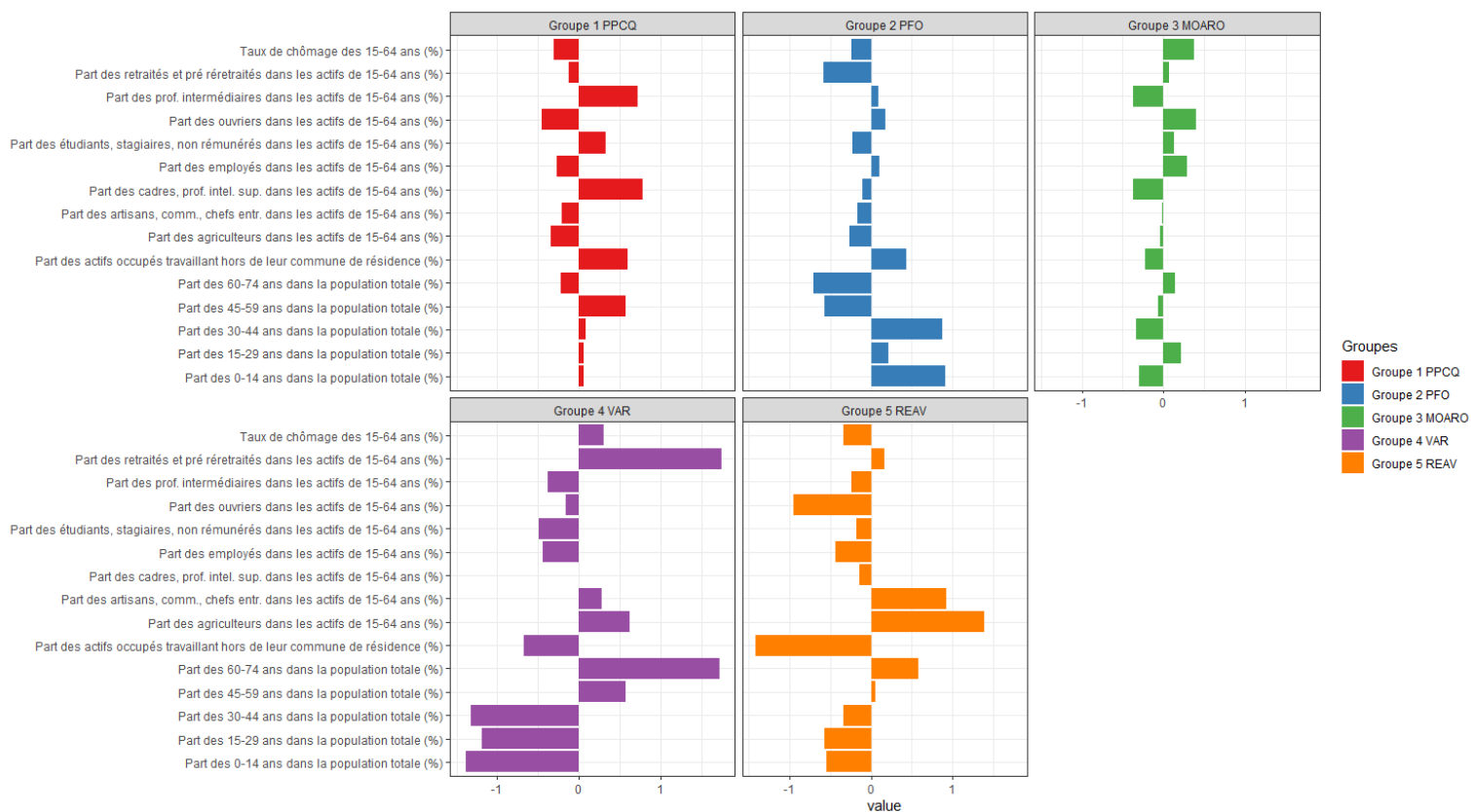


Figure 3 : Les caractéristiques socio-économiques des groupes de la typologie : différence avec la moyenne des communes fusionnantes (source : INSEE, 2020)

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 sur-représentation 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 Kayserberg Vignoble⁹, 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

⁹ La toponymie des communes nouvelles a été l'occasion d'innovations plus ou moins heureuses ainsi que d'entorses aux règles d'écritures des noms de communes, comme l'oubli de trait d'union entre les différentes parties des mots. Une première analyse de la néotoponymie associée à ce mouvement a été proposée (Giraut, 2020) et est en cours d'approfondissement. On peut également se reporter au récent ouvrage de R. Brunet (2021).

plus familiales que la moyenne (présence de jeunes de moins de 14 ans et de 30-44 ans), avec également davantage d'ouvriers. Ce groupe comprend par exemple des communes du Maine-et-Loire, formant la couronne autour d'Angers ; c'est d'ailleurs le seul groupe à être nettement plus présent dans une autre région que la Basse-Normandie, à savoir en Pays de la Loire. On peut citer la commune nouvelle de Chemillé-en-Anjou (à l'exception notable du chef-lieu). On en trouve également en Normandie (sept des vingt communes de Souleuvre-en-Bocages, huit des dix-neuf communes de La Hague) ou dans les Alpes (comme La Plagne Tarentaise, en Savoie).

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

Le groupe 4 (en 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. Les communes sont en partie décentrées par rapport à l'ensemble des communes nouvelles françaises et réparties dans davantage de régions : elles se trouvent davantage dans la partie sud et sud-est de la France, mais à distance des littoraux, comme par exemple Mont Lozère et Goulet (Lozère) ou la majorité de Neuvéglise-sur-Truyère (Cantal) et Argences en Aubrac (Aveyron).

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

Tabl. 4 : Les communes fusionnantes en fonction de leur appartenance aux groupes issus de la CAH (en ligne) et de leur caractérisation selon le zonage en aires urbaine (en colonne)

Groupe	Fréquence	Surface moyenne (km ²)	Surface médiane (km ²)	Population moyenne	Population médiane	Densité moyenne	Densité 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

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

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

Régions ¹¹	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

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

Des communes nouvelles plutôt hétérogènes

La distinction entre ces groupes ne se traduit pourtant pas par la création d'entités nouvelles homogènes : une large majorité des communes nouvelles est composée de communes aux profils très différents. Tel est le cas pour 561 communes nouvelles, contre seulement 215 avec un profil plus homogène, qui ne concerne que des dyades (communes nouvelles issues de la fusion de deux entités seulement).

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

	Groupe 1 PPCQ	Groupe 2 PFO	Groupe 3 MOARO	Groupe 4 VAR	Groupe 5 REAV
Nombre de communes nouvelles regroupant des communes homogènes du point de vue de la typologie	68	55	67	15	10
Pourcentages en fonction de la totalité des communes nouvelles	1.3 %	1.0 %	1.2 %	0.3 %	0.2 %
Pourcentages en fonction de la totalité des communes nouvelles homogènes	31.6 %	25.6 %	31.2 %	7.0 %	4.7 %
Nombre de communes nouvelles ayant un type majoritaire	262	228	219	44	23
Pourcentages de chaque groupe majoritaire en fonction de la totalité des communes fusionnantes	33.8 %	29.4 %	28.2 %	5.7 %	3.0 %
Nombre de communes fusionnantes par groupe	540	689	874	213	194
Pourcentages de chaque groupe en fonction de la totalité des communes fusionnantes	21.5 %	27.5 %	34.8 %	8.5 %	7.7 %

Tabl. 7 : Des communes nouvelles majoritairement hétérogènes du point de vue de la typologie socio-économique

Lorsque les communes nouvelles sont homogènes du point de vue du profil des communes fusionnantes, il s'agit, plus fréquemment, des groupes 1, 2 et 3. Mais si on compare la proportion de chaque groupe dans la population totale, on observe que le groupe 1 est davantage représenté parmi les communes homogènes. Inversement, le groupe 5 est bien moins représenté. Il semble que les communes nouvelles soient plus fréquemment homogènes en contexte urbain et en présence de classes moyennes, ce qui serait compatible avec l'hypothèse d'une « clubbisation » par effet d'homogénéisation (Charmes, 2011). Mais retenons que cette caractéristique est, en fait, très résiduelle (68 communes nouvelles) : la « clubbisation » entre groupes homogènes n'est donc pas le moteur principal de la formation des communes nouvelles. La tendance générale serait plutôt la fusion avec des communes voisines aux caractéristiques socio-économiques sensiblement différentes.

On peut mesurer le degré de diversité intra-communale qui résulte de la différence statistique entre une commune fusionnante et ses voisines. Le tableau 8 est ainsi produit à partir d'un calcul de distance euclidienne. Pour chaque commune nouvelle, classée en fonction du groupe majoritaire, on calcule la proximité statistique qui existe entre les entités ayant fusionné au sein d'un même ensemble. Plus la valeur est élevée, plus les différences à l'intérieur des communes nouvelles sont importantes. On peut alors noter que les communes des types 1 et 2 sont plus fréquemment associées à des communes statistiquement proches, les distances euclidiennes étant plus faibles, mais sans que cela ne soit systématique. Ainsi, en fonction des caractéristiques des communes fusionnantes, on observe une tendance des communes nouvelles à être, pour certaines, plus homogènes et, pour d'autres, plus hétérogènes : les communes nouvelles créées en contexte rural sont ainsi plus fréquemment hétérogènes que celles en contexte urbain, les communes les plus homogènes étant celles regroupant des familles et des ouvriers (groupe 2 PFO).

Groupe majoritaire dans la commune nouvelle	Distance euclidienne	
	Moyenne	Médiane
Groupe 1 PPCQ	25.7	23.8
Groupe 2 PFO	23.4	20.8
Groupe 3 MOARO	31.0	28.9
Groupe 4 VAR	41.0	37.0
Groupe 5 REAV	35.6	37.9
Ensemble	27.7	24.8

Tabl. 8 : Typologie socio-économique et distance euclidienne à l'intérieur des périmètres des communes nouvelles

Des communes nouvelles cohérentes par rapport aux territoires du quotidien ?

Les communes fusionnantes sont caractérisées par une intensité marquée des navettes domicile-travail intercommunales (Tableau 3). Les communes nouvelles constituant des ensembles statistiques nouveaux, il s'agit d'interroger la manière dont cela pourrait mettre en cohérence les territoires institutionnels avec les territoires fonctionnels, alors que leur inadéquation a été soulignée (Bleton-Ruget, Commerçon, Gonod, 2006). Surtout, le périmètre des nouvelles entités administratives est parfois présenté par leurs promoteurs (en particulier les élus municipaux) comme plus cohérent au vu des territoires vécus, par exemple concernant ces flux domicile-travail. Il est donc intéressant de confronter cet argument aux données de l'INSEE sur les mobilités quotidiennes.

Nous avons appréhendé la question des navettes domicile-travail sous deux aspects. Dans un premier temps, nous avons observé la destination du flux le plus important émis par chaque commune fusionnante. Si les communes nouvelles ont été conçues comme un périmètre de mise en cohérence des territoires vécus, cette destination devrait être majoritairement une autre commune fusionnante de la même commune nouvelle. D'autre part, nous avons observé si les communes fusionnantes pouvaient être considérées comme des pôles, dominants ou non, du point de vue de ces flux quotidiens¹².

Des navettes inter-communales indépendantes des nouveaux périmètres

Les communes fusionnent-elles avec celles qui sont leur première destination de navettes domicile-travail ? On interroge ici le type de commune vers lequel se dirige le flux principal d'une commune fusionnante, et qui peut être soit une commune fusionnante appartenant à la même commune nouvelle, soit une commune fusionnante appartenant à une autre commune nouvelle, soit une commune ne relevant d'aucune commune nouvelle (Tableau 9).

12 Utilisation du package « flows » construit pour le langage R (Beauguitte, Giraud, Guérois, 2015).

Origine :	Destination :		
	même commune nouvelle	autre commune nouvelle	commune non nouvelle
Ensemble des communes françaises			
Nombre	378	328	1782
Pourcentage	1 %	1 %	5 %
Communes fusionnantes			
Nombre	378	328	1782
Pourcentage	15 %	13 %	72 %
Communes fusionnantes devenues chef-lieu			
Nombre	15	100	661
Pourcentage	2 %	13 %	85 %
Communes fusionnantes non chef-lieu			
Nombre	363	228	1121
Pourcentage	21 %	13 %	65 %

Tabl. 9 : Les destinations des premiers flux de navetteurs par type de communes (source : INSEE, 2020)

Le flux le plus important d'une commune fusionnante a comme destination, dans 378 cas (15 %) une commune appartenant à la même commune nouvelle, dans 321 cas (13 %) une autre commune nouvelle, et dans 1782 cas (72 %) une autre commune, hors commune nouvelle. Ces éléments montrent, dans un premier temps, que les différences entre territoires pratiqués quotidiennement et territoires communaux ne se réduisent pas de manière drastique avec la fusion : une grande partie des flux quotidiens continue à se faire entre des communes différentes. Il est notable que le pourcentage de communes orientant leur premier flux vers une autre commune nouvelle est très légèrement inférieur à celui des communes orientant leur premier flux vers la même commune nouvelle. Les périmètres de fusion ne coïncident donc pas avec les communes pour lesquelles les déplacements quotidiens étaient les plus fréquents. Cette démarche a même été programmatique dans le dessin de certains périmètres : inimitiés ou proximités entre responsables politiques, 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. Par exemple, cela a pu être mis en évidence en Savoie dans le cas de la fusion de La Côte d'Aime et Valezan avec Macôt-la-Plagne plutôt qu'avec Aime (Bideau, 2017).

Toutefois, la comparaison statistique entre les communes devenant chefs-lieux (dans 1,9 % des cas leur premier flux est dirigé vers une partie de la même commune nouvelle) et les autres communes fusionnantes (21 % ont leur premier flux vers la même commune nouvelle) nous renseigne sur la polarisation que peuvent exercer les communes chef-lieux. Visiblement, celles-ci attirent un nombre significatif de flux mais sont plus souvent tournées vers une autre commune pour leur flux principal. Même si l'on excepte le cas des communes chefs-lieux, le pourcentage de communes fusionnantes orientant leur premier flux vers la commune nouvelle concernée reste relativement faible. Par

conséquent, les communes nouvelles réduisent mécaniquement les mobilités intercommunales en augmentant la maille municipale mais ne permettent clairement pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à la déconnexion des territoires administratifs et vécus.

Des pôles intermédiaires du point de vue des déplacements quotidiens ?

À la suite d'analyses des flux aériens, en particulier dans une logique de description des systèmes urbains (Berroir et al., 2017 ; Cattan, 2004), il est souvent convenu, en suivant le travail de Nystuen et Dacey (1961), de catégoriser les entités en pôles dominants, intermédiaires et dominés. Ces derniers sont définis selon les règles suivantes (cf. figure 4) :

- i est dominé si son flux le plus important est émis vers j qui reçoit un volume de flux plus important que lui ;
- j est intermédiaire si son flux le plus important est émis vers k qui reçoit un volume de flux plus important que lui et que, par ailleurs, il domine i ;
- k est dominant si son flux le plus important est vers un nœud qui reçoit un volume de flux moins important que lui.

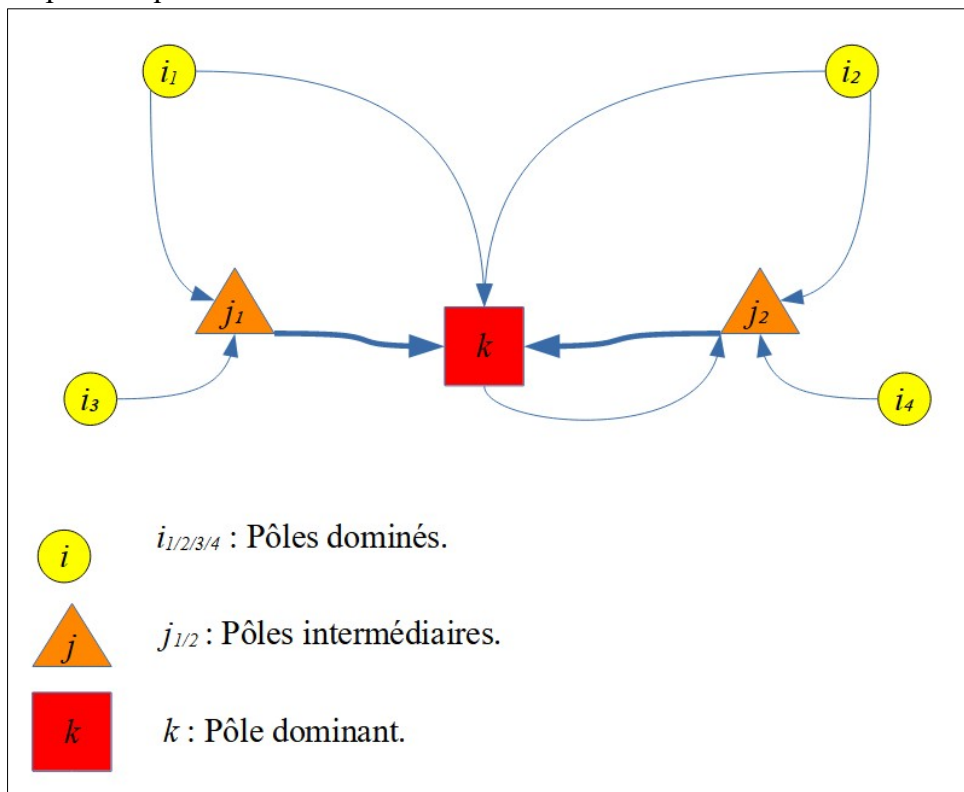


Figure 4 : Catégorisation des pôles d'un réseau (d'après Nystuen et Dacey, 1961)

Concernant les flux intercommunaux français, la masse des flux implique des matrices très difficilement manipulables ($36\ 000 \times 36\ 000$ lignes). Par conséquent, des choix s'imposent pour permettre un traitement de ces données. Une des pratiques courantes, lorsqu'il s'agit de hiérarchiser des entités vis-à-vis des autres est de se limiter aux premiers flux (Cattan, 2004). Néanmoins, des méthodes de calcul permettent aisément aujourd'hui de repérer les flux les plus significatifs par rapport au total. Nous avons fixé le seuil de significativité à ceux qui représentent au moins 5 % de l'ensemble des flux d'une commune : ceci permettant de laisser de côté des flux de volumes négligeables, peu

significatifs pour des communes à destinations multiples¹³. Le tableau 10 synthétise ces résultats en fonction du statut des communes fusionnantes.

Statut de la commune chef-lieu	Nombre de communes concernées	Pourcentage
Dominant	27	3,5 %
Intermédiaire	603	77,7 %
Dominé	146	18,8 %

Tabl. 10 : Le statut des communes fusionnantes au vu des navettes

Les communes nouvelles ne paraissent pas constituées autour de pôles majeurs mais plutôt de pôles secondaires. Ainsi, un nombre très faible de communes fusionnantes sont des pôles dominants (27, 3,5 %). Davantage sont des pôles dominés (146, 18,8 %) mais la très grande majorité sont des pôles intermédiaires (603, 77,7 %). On ne se situe donc pas ici dans une logique de fusions métropolitaines qui conduirait au regroupement d'entités municipales au sein d'un vaste ensemble, constituant un pôle incontournable, ou de fusions strictement périurbaines. Les nouvelles entités ne paraissent pas non plus être des territoires essentiellement marginalisés. Au contraire, les communes nouvelles semblent assez nettement positionnées dans une logique de relais, c'est-à-dire de territoires intermédiaires dans les systèmes relationnels.

Si l'on regarde l'ensemble des flux entrants ou sortants de communes fusionnantes appartenant à une même commune nouvelle, le tableau 11 détaille la fréquence des occurrences des volumes, soldes et indices d'attractivités¹⁴ les plus importants en fonction de trois catégories : le chef-lieu de la commune nouvelle, une autre commune fusionnante, ou hors de la commune nouvelle. On y observe que, très majoritairement, les communes nouvelles sont constituées par des communes qui ne polarisent pas leur environnement. En revanche, si une commune polarise son environnement et participe à une fusion, elle devient généralement chef-lieu ; ce qui paraît, de manière assez cohérente et peu surprenante, aller dans une logique de centralisation autour de ces dernières.

	Le chef-lieu de la commune nouvelle	Une autre commune de la même commune nouvelle	Hors de la commune nouvelle
La commune avec le plus grand volume	20	0	756
La commune avec le plus grand solde	20	1	755
La commune avec le plus grand indice d'attractivité	49	12	715

Tabl. 11 : Les communes polarisant les navettes quotidiennes à l'échelle de chaque commune nouvelle (source : INSEE, 2020)

13 Ce choix a un impact considérable sur les résultats, concernant le statut des communes vis-à-vis des flux mais aussi lors de la comparaison des communes ayant le plus grand volume de flux ou encore le plus grand indice d'attractivité (cf. note 14). Les données restent disponibles pour qui souhaiterait observer les résultats en fonction d'autres seuils.

14 L'indice d'attractivité se calcule en divisant le solde par le volume.

Les communes nouvelles dans leur environnement

Les analyses précédentes montrent que les communes nouvelles ne relèvent pas d'une « clubbisation » par homogénéisation ou d'une mise en cohérence des territoires administratifs et des territoires vécus, mais plutôt d'un processus de consolidation des échelons intermédiaires. La comparaison des communes fusionnantes vis-à-vis de leur environnement permet *in fine* de qualifier la diversité des situations.

Nous allons, dans un premier temps, situer les communes nouvelles vis-à-vis de trois ensembles de référence. Les différences sont évaluées à partir d'une mesure d'éloignement statistique au regard de valeurs moyennes. Deux indicateurs ont été explorés, l'un permettant d'avoir un aperçu de la situation socio-économique de la population communale (le taux de chômage des 15-64 ans) et l'autre nous renseignant sur les ressources communales et la capacité de gestion des communes (le potentiel financier, qui représente la richesse théorique d'une commune¹⁵). Les trois déviations suivantes ont été calculées¹⁶ :

- Déviation générale (notée R) : situation du potentiel financier par habitant au regard de la moyenne du territoire d'étude (ici un ou plusieurs départements).
- Déviation intermédiaire (notée Z) : situation au regard des communes du territoire d'étude appartenant à la même catégorie de ZAU (Zonage en Aire Urbaine).
- Déviation locale (notée C) : situation au regard des communes directement contiguës.

Nous nous intéressons particulièrement aux communes dont l'indice se situe en-dessous de 75 ou au-delà de 125 (100 étant la moyenne du groupe concerné), présentant alors des situations particulièrement favorables ou défavorables selon l'indicateur concerné (un taux de chômage faible étant, on le conçoit, favorable alors qu'un potentiel financier bas est, lui, plutôt défavorable). Puisque les mesures sont effectuées à partir de trois ensembles de référence (territoire d'étude, communes de même ZAU, communes contiguës), nous arrivons à des situations variées en fonction des déviations qui peuvent être, ou non, constatées.

Les cartes suivantes présentent des synthèses pour ces indicateurs, la couleur variant en fonction de la position de la commune par rapport à chaque appartenance étudiée. Dans chaque carte, les communes sont identifiées en fonction des déviations qui les concernent. Une commune en gris n'est concernée par aucune de ces situations ; elles sont en-deçà du seuil fixé, quel que soit l'ensemble étudié. Les communes en rouge sont au-delà de l'indice pris en repère, pour les trois déviations (les lettres « R », « Z » et « C » apparaissent) : vis-à-vis du ou des département(s), des communes appartenant à la même catégorie de ZAU, et des communes contiguës. Les couleurs intermédiaires désignent les communes concernées par certaines déviations mais pas toutes. Par exemple la couleur verte désigne les communes ayant une valeur au-delà de l'indice choisi uniquement vis-à-vis des communes contiguës (seul un « C » apparaît). Seules les communes fusionnantes sont renseignées ici, les communes laissées en blanc ne participent pas à la création de communes nouvelles.

15 Le potentiel financier remplace le potentiel fiscal depuis 2005, en y incluant la DGF.

16 Utilisation du package « MTA » (Ysebaert, Lambert, Giraud, 2019) ; en particulier la fonction *bidev* récemment intégrée au package.

Nous avons concentré notre analyse sur deux espaces particulièrement touchés par les communes nouvelles, à savoir le Maine-et-Loire et cinq départements entre le Rhône et les Alpes (le Rhône, l'Isère, l'Ain, la Savoie et la Haute-Savoie).

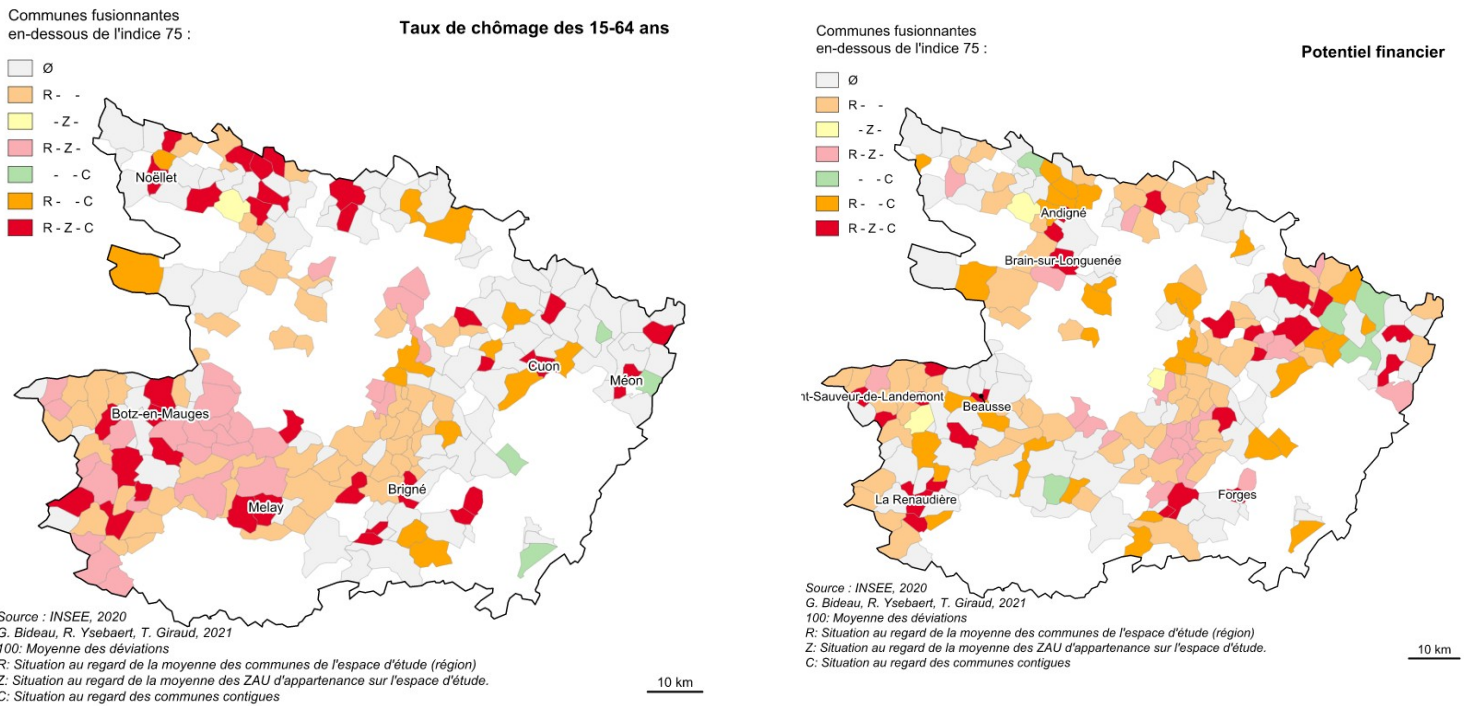


Figure 5 : Les communes nouvelles de Maine-et-Loire vis-à-vis de leur environnement

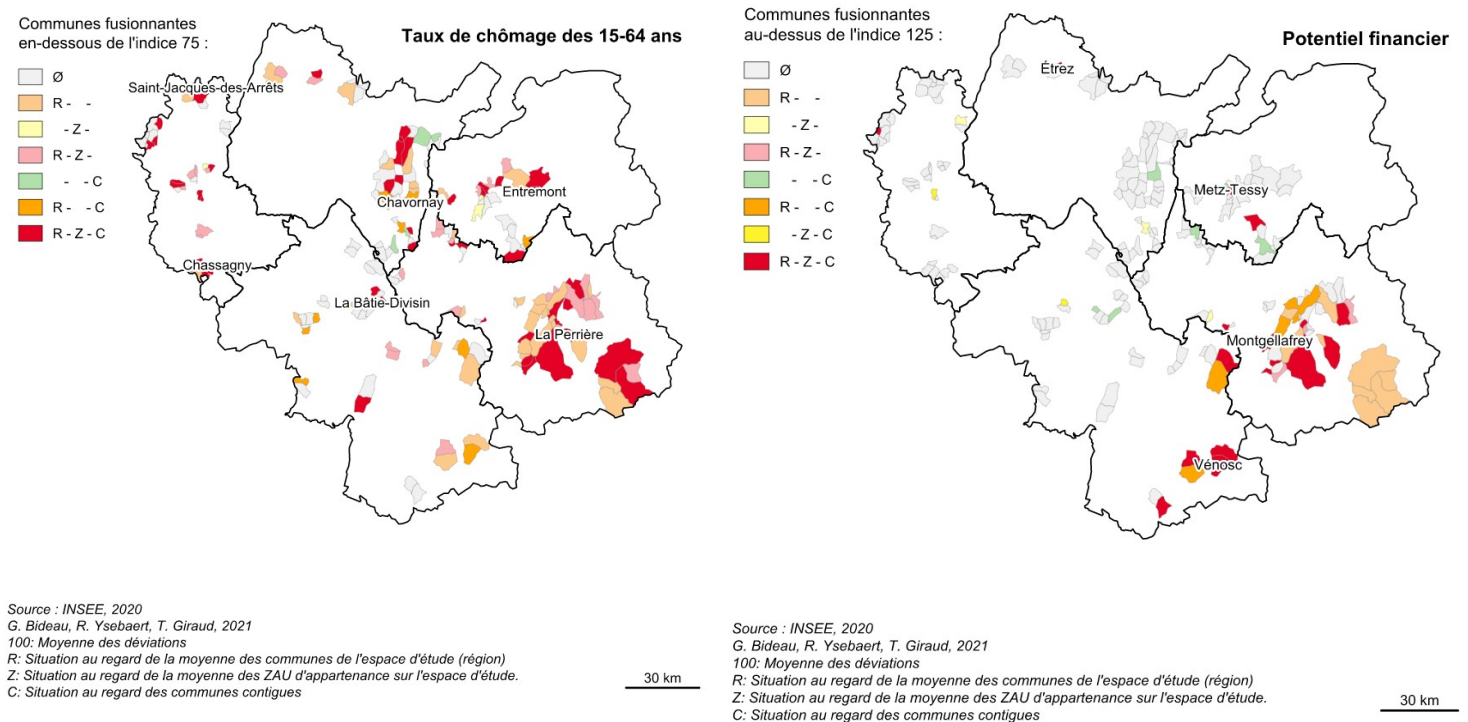


Figure 6 : Les communes nouvelles du Rhône aux Savoies vis-à-vis de leur environnement

Les situations rencontrées sont particulièrement contrastées selon les régions. Le potentiel financier constitue un facteur conséquent de la différenciation. Dans le Maine-et-Loire, une partie importante des communes sont dans des situations défavorables vis-à-vis d'au moins un, voire deux contextes de voisinage. Ainsi, les communes en orange et jaune vifs sont nettement en-dessous de la moyenne départementale et des communes contigües (communes en orange) ou de la moyenne des

communes de même ZAU et des communes contiguës (communes en jaune). Certaines (25 sur les 224 communes fusionnantes du département) sont même en rouge, c'est-à-dire avec des valeurs nettement inférieures pour l'ensemble de ces trois critères. Inversement, en Savoie, 23 communes fusionnantes (sur les 48 que compte le département) ont des indices supérieurs à 125 dans au moins une situation, dont 8 pour les trois déviations concernées (couleur rouge).

Dans un cas, les communes nouvelles paraissent être un mode politique de gestion d'un double voire triple désavantage ; dans l'autre les communes nouvelles sont un outil d'*empowerment* (amélioration des capacités d'action) de collectivités dynamiques. En Maine-et-Loire, de nombreuses communes fusionnantes constituent des communes nouvelles dans une logique de rationalisation des ressources face aux dynamiques en cours : vieillissement de la population et « rationalisation » des services publics (établissements scolaires, médicaux, administratifs). À l'inverse, une partie des communes vont utiliser le statut de commune nouvelle pour conserver une situation plutôt favorable, par exemple dans l'utilisation de ressources locales comme des stations de ski. Un cas emblématique est justement la création d'une commune nouvelle prenant le nom de ce qui n'était qu'une station de ski : Les Deux Alpes, regroupant les communes de Mont-de-Lans et Vénosc (Isère).

Les communes fusionnantes ont, d'autre part, des profils qui ne peuvent pas être réduits à des situations uniquement favorables ou défavorables : cela dépend considérablement du facteur pris en compte. Ainsi, dans le Maine-et-Loire, on observe que 134 communes (60 % des communes fusionnantes du département) ont un taux de chômage inférieur à l'indice 75 (dès qu'elles sont d'une couleur, cela indique que leur taux de chômage est considérablement inférieur à la moyenne d'un des groupes d'appartenance étudié), soit une situation favorable. On a également 157 des communes (67 %) dont le potentiel financier est inférieur à l'indice 75 vis-à-vis de plusieurs espaces d'appartenances, ce qui constitue plutôt une situation défavorable. De fait, 94 des communes fusionnantes du Maine-et-Loire (42 %) sont dans une situation à la fois favorable concernant le taux de chômage et défavorable concernant le potentiel financier. Plusieurs des communes dans cette situation relèvent du groupe « Périphéries Familiales et Ouvrières » (PFO) de la typologie présentée précédemment. Ces situations mériteront une analyse plus approfondie, comme le cas de La Renaudière, ancienne commune de moins de 1 000 habitants située au sud-ouest d'Angers toute proche de Cholet (et qui appartient aujourd'hui à la commune nouvelle de Sèvremoine). Cette dernière a un potentiel financier et un taux de chômage en-dessous de l'indice 75 concernant les trois déviations, montrant une situation réellement contrastée, tant du point de vue socio-économique (situation plutôt favorisée) que des ressources communales (situation plutôt défavorisée).

Conclusion

À travers une analyse quantitative de données publiques, nous avons questionné le profil des communes fusionnantes ayant donné naissance aux communes nouvelles. Il s'agissait de décrire leur profil socio-économique mais aussi la ressemblance – ou non – entre les communes se rapprochant, ainsi que la place des nouvelles entités dans leurs environnements respectifs.

Les résultats montrent que le passage en commune nouvelle doit être vu non pas comme un phénomène uniforme, mais comme un outil saisi par des collectivités aux profils différents et, parfois, antagonistes. Il n'apparaît pas cohérent, au vu de nos données, de voir dans les communes nouvelles la seule réification du phénomène de « clubbisation » ou une simple mise en cohérence des territoires administratifs avec les territoires vécus.

Les profils des communes sont souvent caractérisés socialement par une sur-représentation des ouvriers et une sous-représentation des cadres et professions intellectuelles supérieures. La dimension générationnelle, bien que moins marquée, est, elle aussi, perceptible avec une sous-représentation des jeunes (moins de 14 ans) et une sur-représentation des plus âgés (au-delà de 60 ans). Cependant, ces caractéristiques, qui peuvent se retrouver dans une partie des communes fusionnantes, ne doivent pas laisser croire que toutes les entités sont similaires, puisqu'on a pu distinguer au moins cinq groupes de communes avec des orientations bien spécifiques, deux seulement ayant une orientation plutôt rurale avec des populations âgées, les autres montrant des profils bien plus variés et des situations davantage périurbaines voire urbaines.

L'étude des flux de navetteurs permet d'observer que les communes nouvelles, bien qu'augmentant le périmètre administratif, ne conduisaient pas à réduire sensiblement le caractère inter-communal des mobilités quotidiennes. Elle a également mis en évidence la situation très fréquente, pour les chefs-lieux, de pôles intermédiaires du point de vue des mobilités : sans surprise, les communes nouvelles se créent autour d'une commune qui domine l'ensemble mais sans que cela conduise à la création de vastes ensemble cohérents du point de vue des espaces vécus.

Enfin, si certains points communs émergent parmi les communes nouvelles, il est nécessaire d'insister sur la grande variabilité des situations des communes fusionnantes. En les comparant à des groupes similaires ou à leur environnement proche, on a pu mettre en valeur des situations très contrastées. Le passage en commune nouvelle correspond visiblement à une opportunité de gestion face aux responsabilités et aux défis variés des communes.

Bibliographie

- ALBERT, J.-L., 2015, « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 156, n° 4, p. 981-988.
- AUBELLE, V., 2016, *Les communes nouvelles* (P. Gibert & J. Pélissard, Éd.), Paris, Berger-Levrault.
- BAZOCHE, M., 2013, *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine l'état des lieux, printemps 2013*, Paris, L'Harmattan.
- BEAUGUITTE, L., GIRAUD, T., GUÉROIS, M., 2015, « Un outil pour la sélection et la visualisation de flux : le package flows », *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, n° 29-3/4, p. 399-408.
- BERROIR, S., CATTAN, N., DOBRUSZKES, F., GUÉROIS, M., PAULUS, F., VACCHIANI-MARCUZZO, C., 2017, « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergeo : European Journal of Geography*, En ligne : <https://journals.openedition.org/cybergeo/27945>.
- BIDEAU, G., 2017, *Les communes nouvelles (2010-2017) : quelle « révolution du territoire » ?*, Mémoire de Master 2, sous la direction de Renaud Le Goix, Université Paris 7 Diderot.
- BIDEAU, G., 2019, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : Une réforme territoriale silencieuse », *Annales de Géographie*, vol. 728, n° Annales de géographie-N° 728 4/2019, p. 57-85.
- BIDEAU, G., 2020, « Loi de 2019 sur les communes nouvelles en France : quelles conséquences pour les territoires ? », *Géoconfluences*, En ligne : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/loi-communes-nouvelles>.
- BLETON-RUGET, A., COMMERÇON, N., GONOD, P. (Éd.), 2006, *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Mâcon, Institut de recherche du Val de Saône-Maconnais.
- BRUNET, R., 2021, *Nouveaux territoires, nouveaux noms de la France*, Paris, France, Hermann.
- CATTAN, N., 2004, « Le monde au prisme des réseaux aériens », *Flux*, vol. n° 58, n° 4, p. 32-43.
- CHARMES, É., 2009, « On the Residential 'Clubbisation' of French Periurban Municipalities », *Urban Studies*, vol. 46, n° 1, p. 189-212.
- CHARMES, É., 2011, *La ville émiettée essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France.
- CHOURAQUI, J., 2020, « Les réformes et l'État et la transformation des services publics : des tendances internationales au local, quels effets pour les territoires ? », *Annales de Géographie*, vol. N° 732, n° 2, p. 5-30.
- COMITÉ EUROPÉEN SUR LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE (CDLR), 2007, *Les relations entre les autorités centrales et les collectivités locales*, Conseil de l'Europe.
- DESIJARDINS, X., 2006, *Intercommunalité et décentralisation: les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs : rapport final juin 2006* (P. Boino, France. Plan Urbanisme construction

architecture, & Institut d'urbanisme, Éd.), La Défense, France, Plan urbanisme construction architecture.

- DESJARDINS, X., 2014, « La réforme par le changement d'échelle : retour sur une ambition déçue de la coopération intercommunale », *Geographie, economie, societe*, vol. Vol. 16, n° 2, p. 147-153.
- DORÉ, G., 2018, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population Avenir*, vol. n° 736, n° 1, p. 4-7.
- EDELBLUTTE, S., 2000, « Réflexion sur les modifications du maillage communal français depuis 1790 », *Revue Géographique de l'Est*, En ligne : <https://rge.revues.org/4039>.
- FRINAULT, T., 2017, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale, New municipalities: the unexpected guest of the local territorial reform », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 277-294.
- GIRAUT, F., 2002, « L'exception territoriale française sous influence européenne? Resituer la dynamique du système français d'administration territoriale », *L'information géographique*, vol. 66, n° 2, p. 133-161.
- GIRAUT, F., 2020, « Pour une théorie de la nomination des communes nouvelles françaises : des localités aux territoires », *Néotoponymie/Neotoponymy*, En ligne : <https://neotopo.hypotheses.org/2526>.
- GRASLAND, C., DIDELON-LOISEAU, C., BRENNETOT, A., PECOUT, H., PISTRE, P., DE RUFFRAY, S., et al., 2019, « Premiers résultats de l'enquête GlocalMap », *Les dossiers du CIST*, n° 7, p. 8.
- GRISON, J.-B., 2016, « Les découpages municipaux en Europe : la France est-elle vraiment une exception ? », *EchoGéo*, En ligne : <http://echogeo.revues.org/14522>.
- KADA, N., 2017, « Les « communes nouvelles », vous avez dit nouvelles ?, Are "new municipalities" really new? », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 267-276.
- LEBLONG-MASCLET, G., CAURET, L., HULLEUX, T., ASSOULINE, L., 2017, « « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet ! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 162, n° 2, p. 307-312.
- LENFANT, T., 2018, « La commune nouvelle, enjeux et perspectives d'un nouveau régime de fusion des communes », , En ligne : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02074131>.
- NYSTUEN, J. D., DACEY, M. F., 1961, « A graph theory interpretation of nodal regions », *Papers of the Regional Science Association*, vol. 7, n° 1, p. 29-42.
- OHOUSSA, A. B., MARGETIC, C., 2020, « Les communes nouvelles des Mauges et la réorganisation politique locale (département de Maine-et-Loire) », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, En ligne : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/7301>.
- OZOUF-MARIGNIER, M.-V., VERDIER, N., 2013, « Les mutations des circonscriptions territoriales françaises.Crise ou mutation? », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et*

Méditerranée modernes et contemporaines, En ligne :
<http://journals.openedition.org.rproxy.sc.univ-paris-diderot.fr/mefrim/1462>.

- PASQUIER, R., 2017, « Une révolution territoriale silencieuse? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 162, p. 239-252.
- RAIMBAULT, N., REIGNER, H., 2018, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », *Métropoles*, En ligne : <http://journals.openedition.org/metropoles/5913>.
- VANDELLI, L., 2017, « La difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et coopérations », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 162, n° 2, p. 327-338.
- VERPEAUX, M., PECHEUL, A., 2016, *Les communes nouvelles*, Paris, LexisNexis.
- VILLE, F., 2017, *Communes nouvelles: atouts et dangers*, Nantes, France, Frédéric Ville - Salientes Editions.
- WOLLMANN, H., 2009, « Des systèmes communaux européens en mutation : étude comparée de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède (I) et (II) », *Pouvoirs Locaux*, vol. 81, p. 57-71.
- WOLLMANN, H., 2017, « Les réformes du système local dans les länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 162, n° 2, p. 313-326.
- YSEBAERT, R., LAMBERT, N., GIRAUD, T., 2019, *MTA Scénario*,
- ZADORA-RIO, E. (Éd.), 2008, *Des paroisses de Touraine aux communes d'Indre-et-Loire : la formation des territoires*, Tours, France, FERACF.
- , 2015, « LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République », 2015-991.