



LES COMMUNES NOUVELLES



Conseil de développement – Pays de
Redon – lundi 29 février 2016

Thomas FRINAULT

Maître de Conférences en Science politique
(université Rennes 2)

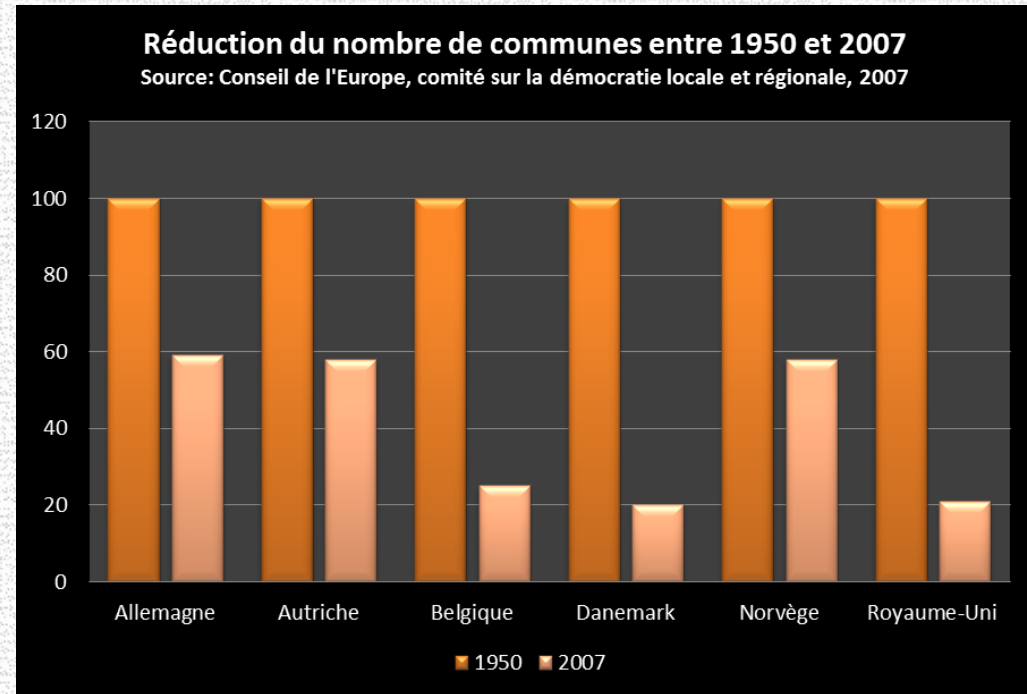
Un petit peu d'histoire pour commencer

Réformer par les cartes

- De la réforme décentralisatrice (problème de la centralisation) à la réforme territoriale (mille-feuille territorial constitué comme problème public)
- **3 séries d'enjeux inhérents à la réforme territoriale**
 1. Réformer les pouvoirs (supprimer un échelon, renforcer les intercommunalité et les Régions, différenciation territoriale)
 2. Ordonner le cadre d'exercice des compétences (spécialisation, coordination, hiérarchisation)
 3. Réformer par les cartes
- **La réforme par les cartes > *Big is beautiful***
- Une réforme portée par le haut: intercommunalités (semi-impérative) et Régions (impérative)
- Une dynamique ascendante > les communes nouvelles

- Premières réformes dans les années 1930
- Grand mouvement de réforme communale à la charnière des années 1960-1970 dans la partie septentrionale de l'Europe
- Mouvements observés à partir des années 1990 dans la partie méridionale (1990 en Italie; 2012 en Espagne)

Les fusions: une réussite en Europe



Le morcellement communal français

- **Le morcellement communal: un héritage de la Révolution**
- Le législateur ayant privilégié le découpage paroissial d'Ancien Régime plutôt qu'une solution emprunte de rationalisation géométrique et aboutissant à de vastes communes jugées menaçantes pour asseoir le caractère unitaire de l'Etat, son contrôle sur l'ensemble du territoire.
- **Un pays rural**
- Morcellement communal entretenu dans une France longtemps restée une nation de paysans en comparaison d'autres pays (Grande-Bretagne, Allemagne) ayant vécu avec une intensité accrue l'industrialisation et l'urbanisation > système de l'enclosure
- **La réforme: entre non-décision exemplaire et échecs avérés**
- Echec des tentatives de fusion ont échoué , soit parce qu'elles restaient au stade de projet, soit parce que leur mise en œuvre se soldait par un échec patent : projets Villèle (1821), Vivien (1837), Gambetta (1881).
- **Relance sous la Vème République:**
- **décret du 22 janvier 1959** prévoyant l'adoption de délibérations concordantes des conseils municipaux désirant la fusion > 350 fusions concernant 746 communes;
- **Loi Marcellin (1971)** > 838 fusions concernant 2045 communes (entre 1971 et 1977) dont la plupart sont des fusions-associations.

L'échec symptomatique de la loi Marcellin

- **Dispositif:** Elaboration de Plans départementaux de fusion (sauf en Île-de-France) réunissant l'Etat et les élus locaux;
- **Un bilan décevant:** très peu de fusions (838 fusions concernant 2045 communes; certaines défusions à partir de 1977).
- Politique symbolique, peu autoritaire, dont la mise en œuvre dévoile des logiques de coopération entre l'administration préfectorale et les notables locaux;

Bilan de la loi Marcellin

Année	Nombre de fusions	Nombre de communes regroupées	Fusions-associations	Fusions simples
1971	19	43	14	5
1972	258	1 336	441	87
1973	193	466	149	44
1974	76	154	59	17
1975	9	19	5	4
1976	9	20	6	3
1977	4	7	2	2

Un souverainisme municipal

- **Exemple de la création des maires ruraux**
- Réaction à la réforme Marcellin > réactions militantes autour d'une nécessaire préservation de la cellule communale de base > création de l'Association des Maires de France – Communes Rurales (A.M.F. - C.R.) > Fédération nationale des maires ruraux (1983) > Association des maires ruraux de France (2003).
- **Communes associées**
- La formule des fusions-associations a soulevé un certain nombre de difficultés dans les rapports de domination (présentés comme une tutelle) exercés par la commune centre, et dénoncé par les périphéries > Claude Chermain, président de l'Association des Maires et Elus des Communes Associées de France (AMECAF)
- **Des réticences de l'AMF, avec une histoire parfois revisitée**
- « *Le remède, c'est la fusion. Ça n'a pas marché par le passé car c'était fait de manière autoritaire. C'est pour cela qu'on a créé les intercommunalités...* » (entretien de Philippe Laurent, secrétaire général de l'AMF, *La Gazette des communes*)

La loi RCT du 16 décembre 2010 et la création des communes nouvelles

Diversifier l'initiative

- **Dépasser l'obstacle de l'unanimité par un élargissement du droit d'initiative:**
 - **2/3 des conseils municipaux** des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, représentant plus des 2/3 de la population;
 - **Conseil communautaire** (à condition que la totalité de son périmètre soit concerné);
 - **Préfet** dispose également de cette faculté, qui avait été supprimée par les sénateurs avant d'être réintroduite par les députés au grand dam de certains parlementaires, tel le député socialiste d'opposition Marc Dolez , y voyant la manifestation d' « un caractère centralisateur ».

Ménager les anciennes communes

- Une fois la commune nouvelle créée, elle est substituée aux communes pour toutes les délibérations et les actes, pour l'ensemble des biens, droits et obligations, ainsi que dans les syndicats dont les communes étaient membres;
- Rattachement de tous les personnels municipaux à la commune nouvelle;
- Les anciennes communes deviennent des communes déléguées, sauf décision contraire du conseil municipal de la commune nouvelle dans un délai de six mois à compter de sa création;

Ménager les anciennes communes

- En cas de mise en place de communes déléguées, chacune dispose d'un maire délégué et éventuellement d'un ou plusieurs adjoints, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle, parmi ses membres;
- La fusion version 2010 (différence avec la loi Marcellin) prévoit que le maire référent de l'ancienne commune reste en place;
- Chaque commune déléguée dispose d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes d'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.
- Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle (majorité des 2/3), un conseil de la commune déléguée, dont les membres sont désignés parmi ceux du conseil municipal de la commune nouvelle, peut être créé dans tout ou partie des communes déléguées.

Une loi RCT qui ne fait pas consensus

- Un volet de la loi RCT non consensuel avec une opposition notamment du parti socialiste aux communes nouvelles;
- Au-delà des jeux partisans, opposition entre une posture patrimoniale faisant du tissu communal un vivier démocratique inégalé, et une posture plus gestionnaire et managériale appelant au regroupement.
- Le député socialiste (alors), Marc Dolez, exprime parfaitement la posture première, au nom de la défense de la richesse démocratique :
 - *« ... nous réaffirmons notre attachement indéfectible aux 36 000 communes que compte notre pays, car nous pensons que, grâce à elles, la République s'enracine dans chaque parcelle du territoire [...] C'est d'ailleurs la philosophie du projet de loi qui nous est présenté : il s'agit de mettre fin à ce que l'on appelle l'émiettement communal, alors que nous pensons pour notre part que le fait de disposer de 36 000 communes et d'un réseau de 500 000 élus locaux sur l'ensemble du territoire est un atout considérable pour la République et pour notre démocratie ».*

Une loi RCT qui ne fait pas consensus

- *A contrario*, Dominique Perben, rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi, fait primer un principe de réalité. Alors qu'il avait pu juger par le passé les communes trop nombreuses et trop pauvres, évoquant « une faiblesse des moyens sur tous les plans », il avance ici l'argument du réalisme :
 - « *J'ai entendu beaucoup de choses sur ce thème tout à l'heure. Je pense, comme la plupart d'entre nous ici, que les communes sont la structure démocratique de base indispensable. Mais je pense aussi qu'il faut être lucide sur un certain nombre de cas – j'en connais dans les départements où j'ai exercé des responsabilités : parfois, la substance même commence à faire défaut, et il est nécessaire de restructurer, au-delà même de l'intercommunalité* ».

Un échec prévisible

- **Une absence d'étude d'impact du projet de loi de la réforme des collectivités territoriales** : incapacité à avancer un ordre de grandeur / impact tributaire de la volonté des élus de s'engager dans cette démarche.
- **Un défaut d'incitation budgétaire**
- **En Europe** > incitations d'ordre économique aux regroupements
- **Projet de loi RCT** > projet de loi prévoyant une incitation financière pour les communes nouvelles (5% de majoration de la DGF)
- **Retrait à la demande de l'AMF**: surplus de DGF prélevé sur l'enveloppe globale, et fermée, de la DGF attribuée au bloc local (communes + intercommunalités) > mise en concurrence des deux échelons, l'échelon communal devant être déshabillé pour habiller l'échelon communautaire.
- Mise en avant de certains avantages déjà octroyés jugés suffisants (Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, dotation de solidarité rurale) > pas de raison « d'amputer » l'enveloppe de la DGF.
- Refus regretté par le rapporteur de la loi Dominique Perben, jugeant incohérent de ne pas aider davantage les petites communes, tout en votant l'abaissement du seuil de création des communautés urbaines qui revient à capter des millions d'euros

Du veto à l'avocature: le changement de stratégie de l'AMF

Du veto à l'avocature

- Historiquement, l'AMF agissait comme un veto player (loi Marcellin, loi RCT)
- **Congrès de l'AMF (2013)**: pas d'opposition à l'extension des communes nouvelles (discours de Jacques Pelissard),
- Mué en partisan du concept, Jacques Pélissard défend un **amendement au projet de loi de finances 2014** sur les communes nouvelles.
- **9 juillet 2014: colloque AMF intitulé « Communes nouvelles, l'urgence d'agir »**
- > « Informer les élus et échanger sur l'intérêt et les avantages attendus de la création d'une commune nouvelle, les modalités pratiques de son fonctionnement, les difficultés rencontrées ainsi que les propositions pour améliorer son régime et faciliter sa réussite ».
- Le **gouvernement évoque la possibilité d'intégrer les demandes de l'AMF**, via un amendement, dans le projet de loi « compétences » de la réforme territoriale.

Du veto à l'avocature

- **Prévenir un risque de report et répondre à une marche forcée vers l'intercommunalisation > reprendre son destin en main.**
- L'idée de démarche volontaire et ascendante, partant du terrain, est très largement mise en avant, quitte à revisiter l'histoire française des fusions et conclure au caractère autoritaire de la loi Marcellin:
 - « *La démarche des communes nouvelles est révolutionnaire et très intéressante. La loi Marcellin était une réforme top down. La grande différence avec les communes nouvelles, nouvelle formule, c'est qu'on est dans une démarche différente. Ce sont les élus locaux qui avec leur population décident de reconfigurer la carte communale* » (Rollon Mouchel-Blaisot, directeur de l'AMF, à l'IEP de Rennes le mardi 26 janvier 2016):
 - « *C'est la réforme territoriale issue du terrain local* » (Jacques Pélissard)
 - « *C'est la liberté, c'est l'initiative, c'est un acte volontaire* » (François Baroin)
- Stratégie de réaffirmation de l'AMF face à une alliance « concurrente » et pro-intercommunalité nouée entre l'Etat (DGCL, CGET) et l'AdCF.

L'aboutissement d'un relatif consensus

- AMF à l'initiative de la future loi / renfort de la majorité socialiste de l'AN (dépôt d'une seconde proposition de loi portée par la députée socialiste Christine Pirès-Beaune -future rapporteuse à l'Assemblée du texte de loi). Les deux propositions convergent fortement, sauf sur un point:
 1. La **proposition Pires Beaune** (députée PS - Puy de Dôme) reprend les dispositions actuelles, à savoir l'appartenance d'une commune nouvelle à une structure intercommunale à fiscalité propre dans l'année qui suit sa création.
 2. La **proposition Pélissard** (président de l'AMF) renvoie la question de cette appartenance jusqu'au futur SDCI, ce qui amène jusqu'en 2020 > idée que les communes nouvelles puissent se substituer aux intercommunalités
- Aboutissement avec la promulgation le 16 mars 2015 d'une loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle qui favorise les regroupements de collectivités:
 1. Ménagement des maires délégués et de conseils municipaux
 2. incitation financière (la corbeille des mariés n'est pas vide)

Un consensus sans grand espoir

- **Un assez large consensus à l'exception notable du Front de gauche**, viscéralement attaché à la commune, et opposé au texte: « *Nous ne sommes pas d'accord avec cette idée qu'il faut s'attaquer à l'émiettement communal, c'est la mort de la République et de la spécificité de la Révolution française* » (le député Marc Dolez).
- **Mais un doute sur la portée effective du texte**, à l'image de l'intervention à l'Assemblée nationale du député écologiste du Morbihan, Paul Molac:
 - « *Au final, mes chers collègues, ces propositions de loi n'auront, à notre avis, qu'une portée limitée. Elles assouplissent, certes de manière bienvenue, la procédure de fusion entre communes et contiennent des mesures incitatives, mais il aurait sans doute fallu aller plus avant. Surtout, elles se heurteront à beaucoup de conservatisme et à l'esprit de clocher. Il faudra donc convaincre, ce qui ne sera pas une sinécure. Nous les considérons toutefois comme un pas dans la bonne direction, que nous souhaitons accompagner en les votant* ».

Communes nouvelles et EPCI

- **L'AMF est « battue » sur la substitution de la commune nouvelle à l'EPCI > intégration d'un EPCI fiscalité propre / Quatre cas :**
- 1) Lorsque la commune nouvelle regroupe l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI > obligation d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre dans le délai de 24 mois suivant sa création et au plus tard avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux.
- 2) La commune nouvelle doit faire le choix de sa communauté de rattachement lorsqu'elle est issue de communes contiguës membres d'EPCI à fiscalité propre distincts (délibération du conseil municipal délibère dans le mois de sa création).
- 3) Le rattachement de la commune nouvelle est automatique si l'une des communes dont elle est issue est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole.
- 4) Lorsque la commune nouvelle est issue du regroupement de plusieurs communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, elle y est automatiquement rattachée.

Les motivations du regroupement communal

- Réponses recueillies dans le *5ème Baromètre du Courriers des maires*, reposant sur une consultation de 500 élus local et 200 agents territoriaux
- 22% des élus envisagent de fusionner avec une autre commune, et même 26% dans la tranche 5 000-20 000 habitants

Pourquoi envisagez-vous de fusionner avec une autre commune pour créer une commune nouvelle (en %)

Principalement pour mutualiser au maximum les dépenses de fonctionnement et d'investissement

49

Principalement pour peser davantage au sein de l'intercommunalité

25

Principalement pour maintenir le niveau de dotations

17

Principalement pour une autre raison

9

Des motivations d'ordre économique

Regroupement et économies

- La mutualisation a maintenant une histoire de plus de dix ans concernant le couple communes/intercommunalités, obéissant à une logique comptable, mais générant une logique de projet.
- La mutualisation ici en cause se révélerait bien plus efficace si on en croit l'exposé fait par Christine Pirès-Beaune lors de la discussion parlementaire (31 octobre 2014):
 - *« Quand nous les avons auditionnés, les maires ou représentants de six communes nouvelles ont souligné les difficultés liées à la peur de voir disparaître l'échelon communal, notamment la représentation de chaque commune déléguée au sein du conseil municipal de la commune nouvelle. Ils ont pourtant souligné que cette solution permettait une mutualisation des moyens et des économies sans commune mesure avec celles liées à la mise en place de structures intercommunales. Dès la première année, dans plusieurs communes nouvelles, les frais de fonctionnement ont diminué de 6 % à 8 %, et l'enveloppe consacrée aux indemnités des élus a été réduite de 20 % ».*

Une réponse au contexte financier

Montant de la DGF de 2008 à 2017 (en Mds €)



Regroupement et recettes

- Maintien des dotations > une réponse au contexte financier selon François Baroin > agit comme un bélier face aux verrous traditionnels > illustre une **perspective fonctionnaliste**, au sens où la réforme constitue une réponse institutionnel à un choc exogène, un changement de l'environnement..
- **Les communes nouvelles bénéficient d'avantages financiers importants** si elles sont constituées avant le 1er janvier 2016 (au départ):
 - pas de baisse des dotations de l'Etat à leur encontre sur la période 2016-2018, avec la garantie de percevoir une DGF stable (communes nouvelles de moins de 10 000 habitants + communes nouvelles de plus de 10 000 habitants à la condition qu'elles correspondent à une transformation intégrale de l'EPCI en commune nouvelle)
 - Majoration de 5 % de la DGF pour les communes entre 1 000 et 10 000 habitants ;
 - Garantie de non baisse des dotations de péréquation.
- **Une incitation fiscale parfois dénoncée:** « *Mais l'Etat ne doit pas utiliser les dotations pour ses politiques incitatives : ce n'est pas l'optimisation fiscale qui doit guider la création de communes nouvelles !* » (Charles-Eric Lemaigen, président de l'AdCF, extrait du Courrier des maires, 27 novembre 2015).

Exemples

- **Exemple de Cherbourg**

- Pacte de stabilité susceptible de prévenir un fort recul des concours de l'Etat, à l'image de la communauté urbaine de Cherbourg (CUC). Le projet de regroupement, annoncé le 26 mai 2015, par son président socialiste, Benoît Arrivé, ainsi que les cinq maires des communes de la CUC (Cherbourg-Octeville, Equeurdreville, Turlaville, La Glacerie et Querqueville), est clairement motivé par un calcul économique évitant une baisse drastique des concours.

- **Exemple d'Orléans**

- Hypothèse du regroupement écartée lors de sa présentation en novembre 2014 / hypothèse qui n'est plus écartée en juin 2015
- Projet du maire d'Orléans, Serge Gouard > fusionner les 22 communes de l'agglomération de manière à faire face à la baisse des ressources des collectivités, ainsi que générer des économies.
- Contexte budgétaire: première baisse du compte administratif présenté aux élus (c'est-à-dire le budget « exécuté » en 2014) par rapport à celui de l'année précédente, à cause « des pertes de ressources de l'État » > entre 2013 et 2017, la ville perdrait 12 millions d'euros de ressources en provenance de l'État. Il conclut alors : « *Ce qu'il faut pour notre collectivité, c'est la fusion des 22 communes.* ».

Une carotte budgétaire étendue

- **Automne 2015:** amendement défendu par le député PS Joaquim Pueyo, visant à étendre l'incitation aux communes nouvelles de plus de 10 000 habitants.
- Rejet par le rapporteur à l'Assemblée, Pirès-Baune > préférence gouvernementale pour une incitation « courte et mobilisatrice », tout en émettant des réserves sur la soutenabilité financière d'une extension du dispositif »
- **Un gouvernement divisé**
 - Opposition du secrétaire d'Etat au Budget, Christian Eckert, et de la ministre de la Décentralisation, Marylise Lebranchu (congrès des villes moyennes et de l'AdCF);
 - Défense du secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale André Vallini
- **Disposition d'extension adoptée par les députés en séance publique le 9 novembre à l'article 58 du budget pour 2016 :** toutes les communes nouvelles créées avant le 30 juin 2016 bénéficieront, sous réserve de délibérations concordantes des conseils municipaux prises avant le 31 mars, des avantages financiers qui leur étaient jusqu'alors réservés uniquement pour celles créées avant le 31 décembre 2015.

Des raisons d'ordre institutionnel

- Ménagement des communes anciennes (au sein de la commune nouvelle),
- Capacité d'influence des communes nouvelles (au sein des espaces intercommunaux)

La représentation des anciennes communes

- **JUSQU'en 2020**

- La loi RCT prévoyait un nombre maximum de conseillers municipaux porté à 69, répartis à la proportionnelle et au plus fort reste (sauf si le nombre de maires et d'adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges complémentaires)
- Loi du 16 mars 2015: possibilité de faire siéger l'ensemble des conseils municipaux (délibération à l'unanimité avant création) / à défaut d'accord, régime de la loi RCT de 2010.

APRES 2020

- Le conseil municipal entre dans le droit commun, et se voit composé à titre dérogatoire d'un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate démographique supérieure

Exemple:

- pour une commune de 2800 habitants, le nombre de conseillers est normalement de 23 (strate comprise entre 2500 et 3499 habitants)
- Pour une commune nouvelle, ce nombre est relevé à 27 conseillers (nombre normalement prévu pour la strate démographique supérieure de 3500 à 4999 habitants)

Une seule circonscription électorale

- En 2020, le conseil municipal de la commune nouvelle entre dans le droit commun > la commune nouvelle constitue une seule circonscription électorale;
- Rupture avec le sectionnement électoral passé
- Loi Marcellin: principe fusionnel atténué par le principe du sectionnement électoral > l'ancienne commune se voyait automatiquement constituée en section électorale (fusion-association), ou de manière optionnelle (fusion simple)
- Ce sectionnement électoral faisait obstacle à un fonctionnement intégré de la nouvelle commune > présence de majorités divergentes entre les sections / conflits et des blocages au sein des conseils municipaux.
- La loi du 17 mai 2013 : possibilité de sectionnement électoral réservée aux communes de plus de 20 000 habitants > les communes associées comme communes sans élus propres, mais maintenues sur le plan du droit
- A partir de 2020: communes nouvelles constituent une seule circonscription électorale (intégrée sur le plan politique).

Pour les maires et les adjoints

- **POUR LES MAIRES**

- Les maires des communes historiques sont de droit maires délégués
- Les maires délégués sont adjoints de la commune nouvelle. La fonction de maire délégué est incompatible avec celle de maire de la commune nouvelle.
- Le maire d'une commune historique peut être candidat au poste de maire de la commune nouvelle

POUR LES ADJOINTS

- Le conseil de la commune nouvelle détermine le nombre d'adjoints dans une limite de 30% du nombre de conseillers
- Les adjoints des communes historiques ne sont pas obligatoirement adjoints du conseil de la commune nouvelle

Des communes déléguées

La commune nouvelle se substitue aux communes pour:

- Toutes les délibérations, actes et procédures engagés avant la création (exemple des documents d'urbanisme);
- L'ensemble des biens, droits et obligations;
- La représentation dans les syndicats dont les communes et la communauté étaient membres
- Tout le personnel qui se rattache à la commune nouvelle

Création de communes déléguées: les anciennes communes deviennent des communes déléguées (sauf si le CM y renonce dans les six premiers mois de son existence), mais elles ne forment pas des sections électorales (fusions-associations créées par la loi Marcellin

La commune déléguée dispose de droit d'une mairie annexe (état-civil, mariages). La plupart des dispositions relatives aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon sont applicables aux communes déléguées.

Le maire délégué

- Un maire délégué est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle (adjonction possible d'un conseil municipal délégué), et dispose de pouvoirs plus importants que les anciens maires associés
- Il conserve sa qualité d'officier d'état-civil et d'officier de police judiciaire (comme le maire de la commune nouvelle): chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la commune déléguée, peut recevoir une délégation territorialisée
- Il rend un avis sur les autorisations d'urbanisme, permissions de voirie, projets d'acquisition, d'aliénation d'immeubles
- Possibilité de créer un conseil de quartier, un Comité d'initiative et de consultation des associations (Loi PLM)....

Ne pas disparaître: un leitmotiv communal

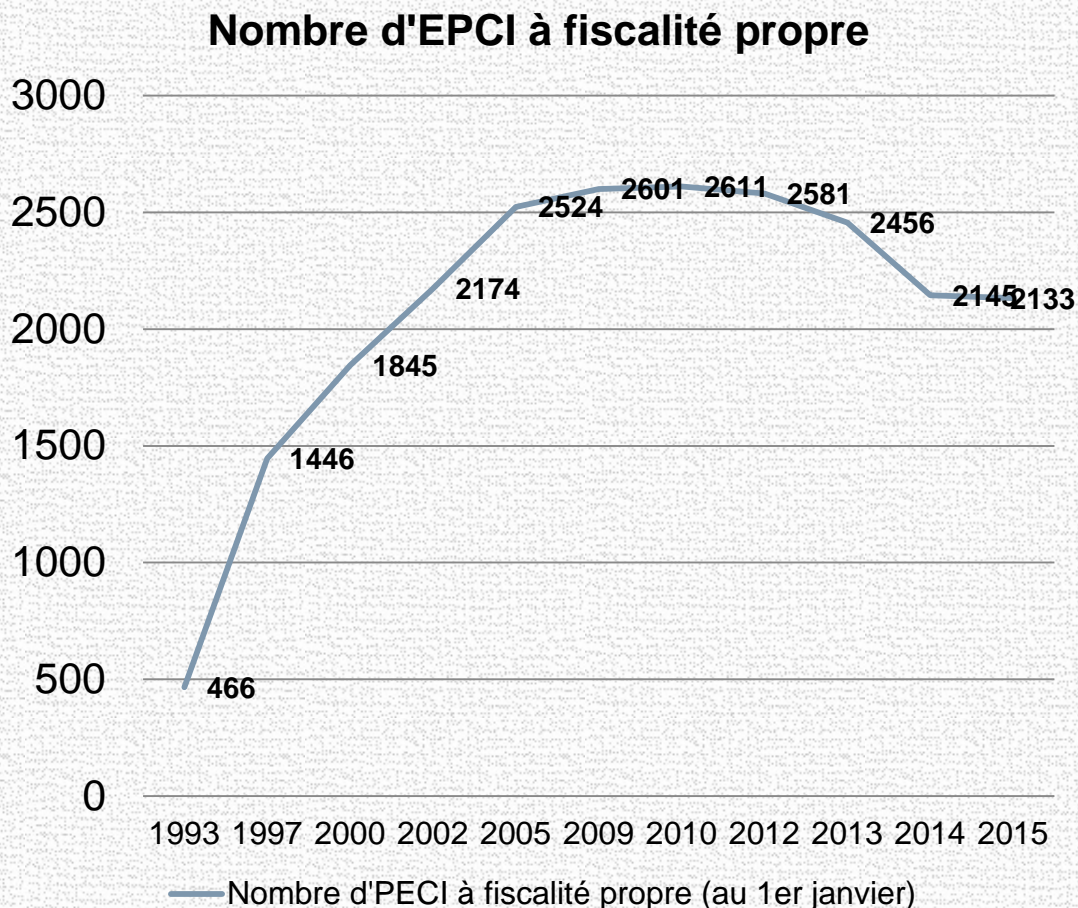
- **De la couverture aux mailles du filet** (jugées trop petites) > nouveaux seuils (5000 puis 15000 habitants) + stratégie plus offensive de l'Etat

- **Des résultats inégaux:**

- **Côtes d'Armor:** de 30 à 9

- **Finistère:** se contente d'appliquer la règle des seuils minimaux (26 à 21 EPCI)

L'effet domino de la géographie intercommunale



Se regrouper pour ne pas disparaître

- Peser davantage au sein d'intercommunalités toujours plus vastes (effet domino):
 - craintes des élus des petites communes rurales que leur commune ne pèse plus du tout dans les ensembles intercommunaux.
- La commune nouvelle est un moyen de continuer à exister, en se structurant comme un arrondissement des intercommunalités
- EXTRAIT: « *Albens, La Biolle, Cessens, Épersy, Mognard, Saint-Germain-la-Chambotte, Saint-Girod, Saint-Ours... On vit tous une révolution territoriale majeure [...] On réforme les régions en les rapprochant deux à deux, on veut fusionner les Savoie, on a élargi notre canton de l'Albanais en le collant à Aix 1 et demain, on va nous supprimer notre communauté de communes, jugées trop petite. Que va peser notre territoire dans ces conditions ? Pour continuer d'exister, nous devons nous rassembler et former une unique et grande commune de l'Albanais.* » (Claude Giroud, maire d'Albens et conseiller départemental résumant l'enjeu à tous les élus municipaux du secteur, rassemblés à Saint-Girod, 2 juin 2015).

Quelle représentation au sein de l'EPCI?

- La commune nouvelle, créée au sein du périmètre d'une même communauté, bénéficie de l'addition des sièges intercommunaux des communes fondatrices (sauf plafonnement à 50 % de l'effectif du conseil communautaire).
- Lorsque la commune nouvelle adhère à une nouvelle communauté (changement d'EPCI de rattachement), il est procédé à une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire (ce qui entraîne de nouvelles désignations)

La gouvernance des intercommunalités

- Complexité de la gouvernance des intercommunalités = augmentation du nombre moyen de communes rassemblées;
- Communes nouvelles = moyen opportun de conserver un nombre raisonnable de communes regroupées. Ce qu'indiquait en entretien Charles-Eric Lemaignan, président de l'AdCF:
 - *« N'opposons pas les communes nouvelles et l'interco ! Il faut des intercos plus fortes mais pas XXL pour conserver des rapports humains forts avec un nombre de communes limité, et donc des communes nouvelles. Le périmètre du projet d'EPCI du Pays basque à 150 communes peut être pertinent s'il est réduit à 50 communes nouvelles... »* (Extrait de l'article « Oui aux communes nouvelles fortes » paru dans *Le Courrier des maires*, 27 novembre 2015, et rédigé par Aurélien Hélias).

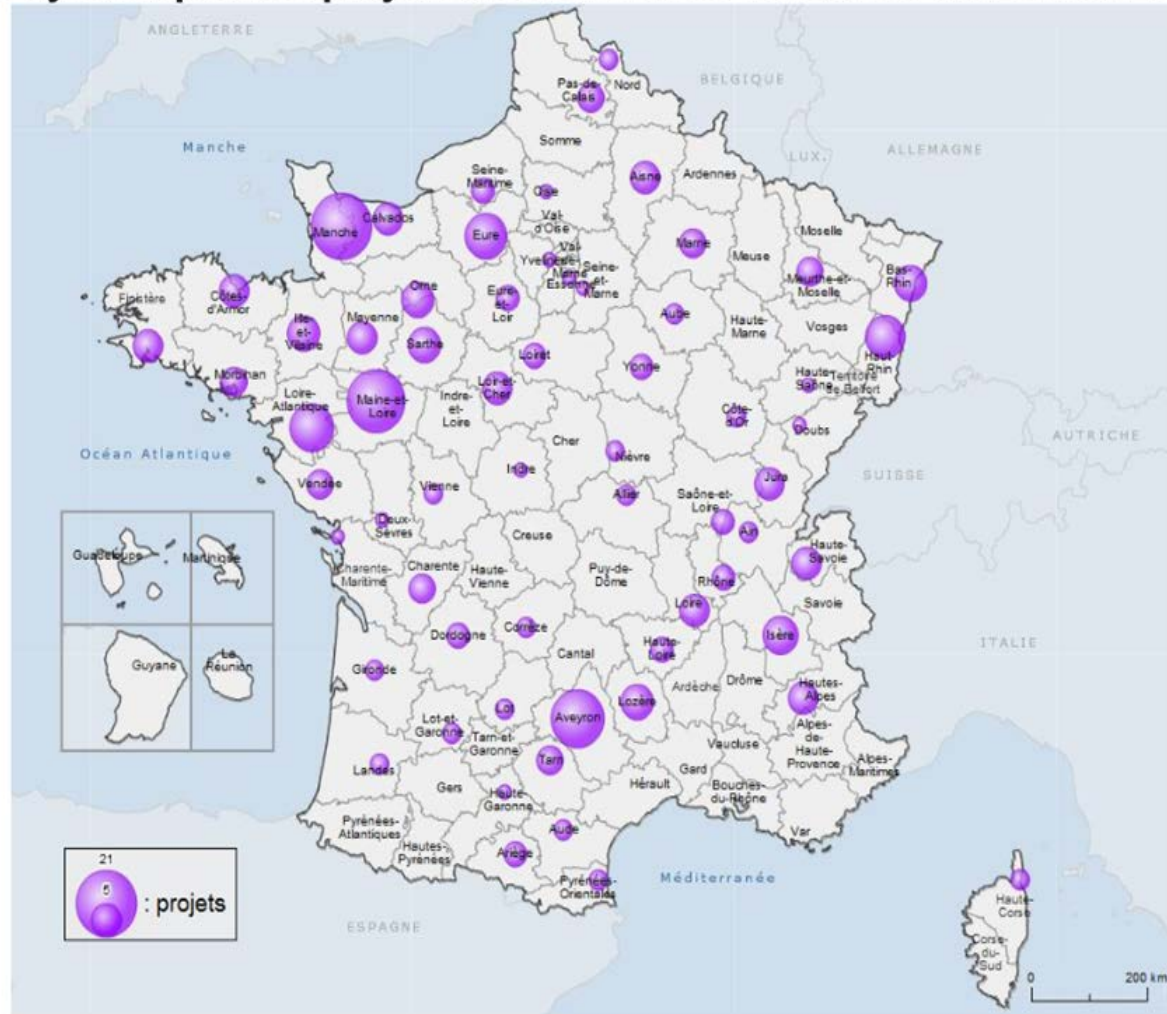
Quel bilan provisoire?

Une accélération

- **Au 1^{er} janvier 2015** (avant la loi du 16 mars 2015), 25 communes nouvelles recensées, regroupant 71 communes fondatrices (2,84 communes regroupées en moyenne) et près de 63000 habitants.
- **Mai 2015** > L'AMF recense 266 projets de communes nouvelles, inégalement répartis sur le territoire (voir prochaine diapositive)
- **Au 1^{er} janvier 2016**, 317 communes nouvelles étaient créées selon les chiffres de l'INSEE, représentant 1 090 communes regroupées (3,44 communes regroupées en moyenne) > seuil symbolique (- 36 000 communes)
- **Exemple du Maine-et-Loire** > passé de 363 communes fin 2012 à 250 début 2016, soit une baisse de 31%.

Un mouvement d'ampleur inégalement distribué

La dynamique des projets de communes nouvelles au 22 mai 2015



Quel bilan provisoire en Bretagne?

- **En Bretagne:** au 1^{er} janvier 2016, 33 communes bretonnes avaient fusionné pour fonder 13 communes nouvelles
 - > cela concerne un peu plus de 65.000 habitants
 - > 1 271 communes > 1 251 communes bretonnes
- *Le Télégramme* recense des projets de fusion dans quelque 90 autres communes de la région (plus de 150.000 habitants concernés), avec certains projets abandonnés (Brignogan, Kerlouan et Plounéour-Trez par exemple). Beaucoup de projets aboutis ou en cours dans le Centre Bretagne (Nord du Morbihan et sud des Côtes d'Armor)

Les communes nouvelles bretonnes (1^{er} janvier 2016)

22

Ploeuc-L'Hermitage (Ploeuc-sur-Lié , L'Hermitage-Lorge)

Le Mené (Collinée, Langourla, Le Gouray, Plessala, Saint-Gilles-du-Mené, Saint-Gouéno et Saint-Jacut-du-Mené)

Jugon-les-Lacs (Jugon-les-Lacs et Dolo).

Pordic (Pordic et Tréméloir)
Lamballe (Lamballe et Meslin)

Les Moulins (nouveau nom issu de la fusion de La Ferrière et Plémet) qui fusionnent pour créer Les Moulins.

29

Audierne (Esquibien intégré à Audierne)

Saint-Thégonnec-Loc-Eguiner (Saint-Thégonnec et Loc-Eguiner).

35

La Chapelle-du-Lou-du-Lac (Chapelle-du-Lou et Lou-du-Lac)

Guipry-Messac (Guipry et Messac)

56

Val-d'Oust (La Chapelle-Caro, Quily et Le Roc Saint-André)

Evellys (nouveau nom issu de la fusion de Naizin, Remungol et Moustoir-Remungol)

Theix-Noyal (Theix et Noyal)

REMARQUES CONCLUSIVES

Une tendance isomorphique?

- Un isomorphisme institutionnel à attendre? Pourquoi les organisations finissent-elles par être similaires?
- Di Maggio et Powell (1983, p. 149) définissent le concept d'isomorphisme comme « un processus contraignant qui force une unité d'une population à ressembler aux autres unités qui sont confrontées aux mêmes conditions environnementales » > lié aux multiples interdépendances.
- Un **isomorphisme de type coercitif** absent (commune nouvelle positionnée sur le registre facultatif, mais d'éventuelles pressions de l'opinion à prévoir)
- Un **isomorphisme de type normatif**: pressions normatives lié à la circulation des idées et des modèles réformateurs, notamment au travers des organisations professionnelles;
- Un **isomorphisme de type mimétique**: propension des organisations à se comparer, voir ce que font les autres (la commune nouvelle va devenir la bonne pratique=

Une solution pour tous les territoires?

- Une géographie à dominante rurale;
- Quid des ensembles urbains très peu concernés (exception de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin, la plus grande de France avec 81 644 habitants, au lieu de 38 425 / avec 22 communes, Livarot-Pays-d'Auge est la plus grosse commune nouvelle en nombre de communes fusionnées);
- Des réflexions néanmoins engagées dans des ensembles urbains (Orléans, Saint-Brieuc) > ici, les considérations économiques priment sur le reste.

Les regroupements dans la réforme territoriale

- **Un paradoxe:** les coopérations intercommunales comme alternative douce aux fusions / les communes nouvelles comme réponse à une intercommunalisation à marche forcée
- **Une complexification** (transitoire) du bloc local: communes déléguées + communes nouvelles + intercommunalités
- **A terme:** intercommunalités comme communes et communes nouvelles comme communes d'arrondissement
- **Une convergence sur le canevas territorial?**
- Pour Philippe Laurent (sec. Général AMF), « *Il faudrait qu'on passe progressivement à 10 000 communes, avec 1 500 intercos de 10 communes chacune environ* ».