

La NORMANDIE

> > en débat

Régions et territoires

n°8 - Septembre 2017

LA NORMANDIE, CHAMPIONNE DES « COMMUNES NOUVELLES »

Au 1^{er} janvier 2017, la Normandie compte 142 « communes nouvelles » soit près d'un tiers des communes nouvelles en France. Elles ont succédé à 640 communes aujourd'hui disparues, soit l'équivalent du nombre moyen de communes dans un département normand. Elles regroupent environ 520 000 habitants soit 15 % de la population régionale. C'est un bouleversement considérable, assez inattendu, qui vient s'ajouter à la diminution majeure du nombre des intercommunalités, passé de 163 à 73 au 1^{er} janvier 2017, à la création de trois « pôles métropolitains » (Rouen, Le Havre et Caen) et à la fusion des deux ex-régions de Haute et Basse-Normandie. Ce redécoupage profond s'accompagne aussi d'une redistribution des compétences exercées par ces collectivités.

Dans ce bulletin nous avons fait le choix de n'évoquer que les communes nouvelles, nous réservant de traiter des intercommunalités dans un autre bulletin, à venir prochainement.

Il serait prématuré de vouloir évaluer la portée de ce big bang territorial, alors que ces communes viennent à peine de naître. On s'attachera plutôt à proposer un état des lieux, à tenter de comprendre les raisons de cette « avance » (?) normande et à montrer la diversité des situations¹.

I. LES COMMUNES NOUVELLES : CE QUE DISENT LES LOIS

La loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales crée le terme de « *commune nouvelle* ». Cette disposition remplace le dispositif de fusion de communes issu de la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 dite loi Marcellin dont la portée a été très limitée.

Celle du 16 mars 2015 vise à améliorer le dispositif de la commune nouvelle instauré par la loi du 16 décembre 2010, qui a été peu utilisée au cours des années suivantes :

¹ Entre autres références bibliographiques :

- Rapport du Sénat n° 563, 28 avril 2016 (Christian Manable, Françoise Gatel), *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*.

- Vincent Aubelle, *Le panorama des communes nouvelles*, Association des maires de France (AMF), 20 mars 2017.

- Insee Normandie, *La nouvelle géographie communale et intercommunale de l'Eure, du Calvados, de la Manche, de l'Orne, de la Seine-Maritime*, Insee Flash Normandie, n°31 à 35, 17 février 2017.

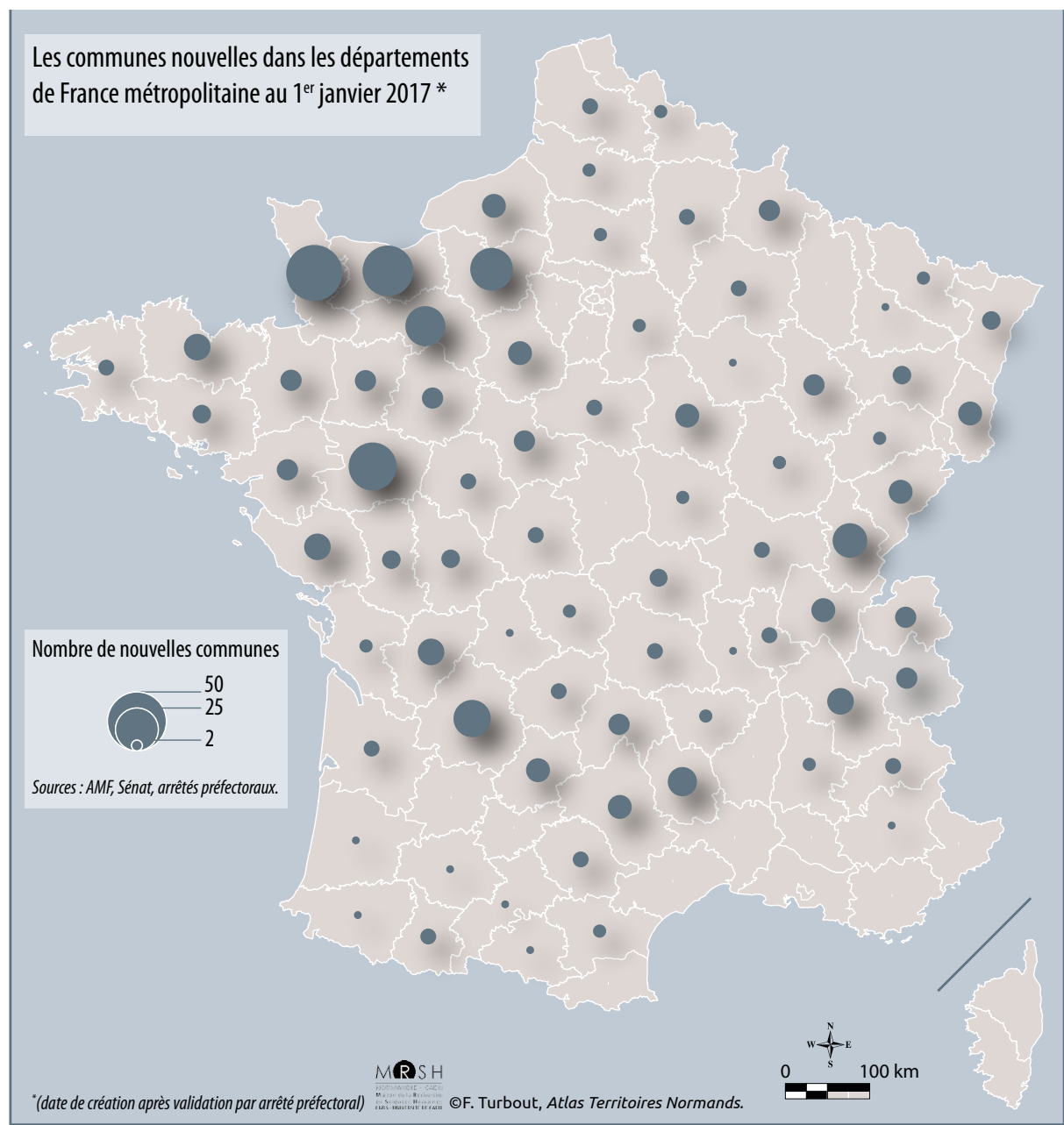
seulement 12 communes nouvelles étaient en place en France au 31 décembre 2014. Mesure décisive, la loi de mars 2015 garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État pour les communes ayant fusionné en 2015 ou 2016. La commune nouvelle est une collectivité territoriale qui se substitue à plusieurs communes contiguës. Elle a seule la qualité de collectivité territoriale.

LE CONSEIL MUNICIPAL

Le conseil municipal est composé, à titre transitoire, jusqu'au prochain renouvellement

général des conseils municipaux en 2020, de représentants des anciennes communes, dont le maire et les adjoints, en proportion du nombre d'électeurs inscrits dans chaque commune, sans dépasser le nombre de 69 conseillers, sauf dérogations (nombreuses) jusqu'aux prochaines élections municipales quand le nombre des conseillers municipaux des communes réunies dépasse ce nombre. Ainsi la commune nouvelle du **Petit Caux**, 18 communes historiques, 9458 habitants, compte 226 conseillers toutes communes réunies—ce qui n'est pas sans comporter, comme on l'observe pour d'autres communes nouvelles un risque d'absentéisme.

Carte 1 : Les communes nouvelles en France au 1^{er} janvier 2017



En 2020, le conseil municipal ne devrait plus compter que 33 conseillers.

LES COMMUNES DÉLÉGUÉES

Dans un délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle, sont instituées des communes déléguées reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes. La commune déléguée a un maire délégué désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle. Est créée une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

LA DOTATION BUDGÉTAIRE

La commune nouvelle perçoit la somme des dotations d'État dont bénéficiaient les anciennes communes. Elle doit procéder dans un délai de 12 ans à l'unification des impôts locaux et des abattements qu'appliquaient les anciennes communes. Les communes nouvelles ne disposent pas d'autres particularités fiscales par rapport aux autres communes et, notamment, d'aucune incitation financière spécifique—mais l'augmentation de la population communale résultant de la fusion des communes permet de franchir des seuils de la dotation fiscale de l'État, avec pour résultat d'augmenter la dotation résultant de l'addition des dotations respectives des anciennes communes—« *Nous économisons 300 000 euros par mois* », Jérôme Nury, maire de la commune nouvelle de Tinchebray, *Le Figaro* du 7 janvier 2016.

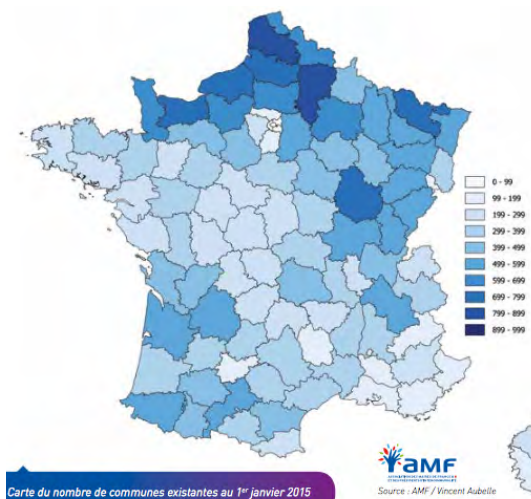
II - UNE COMMUNE NOUVELLE SUR TROIS EN NORMANDIE (CARTE 1)

La seule commune nouvelle créée en Normandie entre 2010 et 2014, celle de Bois-Guillaume/Bihorel, a été invalidée par décision administrative en 2013. Le mouvement s'amorce véritablement en 2015, stimulé par les garanties fiscales de la loi du 16 mars 2015, quatre en Normandie dont trois dans l'Orne et une dans le Calvados, réunissant 15 communes anciennes. Au 1^{er} janvier 2016, ont été instituées 96 communes nouvelles; au 1^{er} janvier 2017 s'y sont ajoutées 48 (21 dans le Calvados, neuf dans l'Eure, autant dans la Manche, deux dans l'Orne, deux également en Seine-Maritime qui ne totalisera en 2017 que huit communes nouvelles). Au total, en France 541 communes nouvelles regroupant 1830 communes «historiques»; et pour la Normandie, 142 communes nouvelles, 640 communes anciennes regroupées. Le maintien des dotations de l'État aux communes nouvelles a été pour nombre d'élus locaux normands un

argument déterminant pour se lancer dans la création d'une commune nouvelle. De même la considération des avantages résultant du regroupement. Mais les communes françaises ont été très inégalement sensibles à ces arguments. En Normandie le succès du processus paraît relever, outre les arguments financiers concernant les dotations des communes, de la conjonction de considérations diverses plus ou moins particulières à la Région :

- la petitesse traditionnelle des communes en Normandie, héritées des paroisses d'Ancien Régime. La Seine-Maritime, le Calvados et l'Eure sont respectivement au 4^e, 6^e et 9^e rang des départements en France pour leur nombre de communes. Dans l'Orne près de trois communes sur quatre comptant moins de 500 habitants sont considérées par l'Insee comme petites (environ une commune sur deux pour l'ensemble de la France) ; la proportion avoisine 60% dans le Calvados, la Manche et l'Eure (cartes 2 et 3). Les fusionner pour les faire grandir peut donc sembler très naturel, d'autant plus que l'extrême modestie des budgets municipaux va de paire avec la petite taille de nombreuses communes. La «carotte» d'une augmentation des dotations de l'État et des retombées financières attendues de la réunion des communes en une commune nouvelle a donc pu y trouver un écho particulier. Cependant, nombres de départements à caractéristiques comparables à celles de la Normandie sont peu engagés dans les créations de communes nouvelles, ainsi la Somme, l'Aisne, la Côte d'Or, la Marne etc.

Carte 2 : Nombre de communes par département au 1^{er} janvier 2015 - France métropolitaine



Source : V. Aubelle, *Le panorama des communes nouvelles*, AMF, 2017

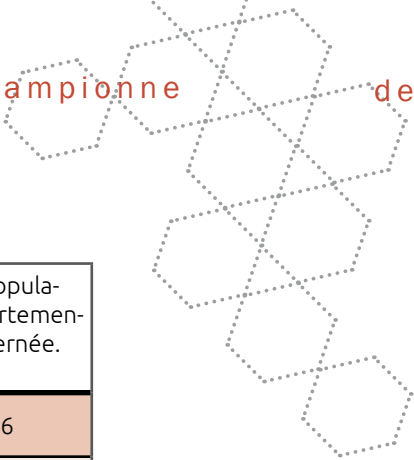
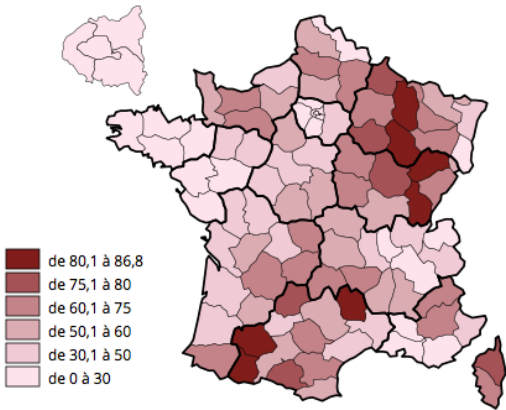


Tableau 1 - Normandie : Communes nouvelles créées du 31/12/2014 au 01/01/2017.

	Nombre de communes nouvelles 2017	Nombre de communes regroupées	% de communes regroupées/total communes 2014	Population des communes nouvelles 2017	% de la population départementale concernée. 2017
Calvados	38	206	30,1	129 601	18,6
Eure	28	101	15,3	77 296	12,8
Manche	42	106	11,5	206 065	41,3
Orne	26	124	27,7	67 564	23,7
Seine Maritime	8	43	5,8	39 007	3,1
NORMANDIE	142	640	20,0	519 533	15,6
FRANCE	542	1 830	5,0	1 800 000 env.	2,7

Sources : arrêtés préfectoraux, INSEE, Association des Maires de France... Les chiffres varient de quelques unités d'une source à l'autre selon qu'il est tenu compte ou non de quelques créations antérieures à 2015 ; ou de doubles fusions : une commune nouvelle s'élargit en intégrant d'autres communes, créant ainsi une nouvelle commune nouvelle ; ou encore rupture de l'association de commune nouvelle.

Carte 3 : Pourcentages des petites communes (moins de 500 habitants) par département en 2013.



Champ : France métropolitaine, limites territoriales communales en vigueur au 1er janvier 2015 - Date de référence statistique : 01/2013.
Lecture : 33 % des communes du département de l'Ain comptent moins de 500 habitants.
Source : Insee, recensement de la population 2013.

- les incitations au regroupement par de grands élus locaux, maires influents, conseillers départementaux bien au courant des opportunités qu'offrent les lois de 2010 et 2015 (l'ancien président du conseil général de la Manche)... ou encore les interventions de certains préfets.
- les affinités locales anciennes ou récentes et l'effet de proximité et de contagion de l'innovation: de nombreuses communes nouvelles sont limitrophes, par exemple dans le Bocage normand ou au sud du Pays d'Ouche, dans l'Eure, de la commune nouvelle de Verneuil d'Avre et d'Iton à celle de Chambois.

Ces considérations, qui sont plus ou moins spécifiques à la Normandie et à chacun des cinq départements qui la composent, ont joué et continuent de jouer de façon plus ou moins décisive. Chaque création d'une commune nouvelle résulte d'une histoire plus ou moins particulière souvent révélatrice des rapports sociaux et des enjeux à l'échelle locale.

Les communes nouvelles sont très inégalement réparties: puissant dans la Manche et le Calvados, le phénomène est resté très marginal en Seine-Maritime avec seulement huit communes nouvelles (tableau 1, carte 4).

III - EN GRANDE MAJORITÉ, DES COMMUNES NOUVELLES DE PETITES DIMENSIONS

Les tailles des communes en superficies et en chiffres de population, les contextes locaux et leurs histoires, les arguments et les circonstances qui ont amené les acteurs locaux aux rapprochements, les attentes des habitants et les projets des élus peuvent différer sensiblement d'une commune à l'autre. Calqué comme nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en cours jusqu'au 31 décembre 2016 sur l'ancien canton, l'ancien EPCI du canton de Tinchebray (Orne) est maintenant divisé en deux communes nouvelles. **Monsecret-Clairefougère** rassemble

deux communes historiques, 706 habitants², réunies par la volonté de maintenir les proximités villageoises rurales. Tinchebray-Bocage regroupe les sept autres communes (5149 habitants) de l'ancienne communauté de communes ; elle est animée par un maire dynamique, premier vice-président du conseil départemental de l'Orne, député depuis juin dernier, qui multiplie initiatives et déclarations pour « que disparaisse l'esprit de clocher » et pour que s'impose la modernisation de la gestion, de plus en plus complexe, des territoires locaux, « dessinant ainsi dans la France rurale la campagne du XXI^e siècle »³. Nombre de négociations ont échoué ou du moins n'ont pas atteint les objectifs initiaux, échecs dont les rebondissements ont alimenté les chroniques des journalistes locaux. Le nom de la commune nouvelle a pu être un objet de polémique car perçu par certains habitants attentatoire à l'identité profonde des lieux. Le projet de commune nouvelle autour de Sainte-Marie-du-Mont, près d'Utah Beach, première commune libérée la nuit du 6 juin 1944, a échoué en partie du fait du refus massif du nouveau nom de Montmerville qui avait été envisagé... Il y aurait toute une étude sémantique à conduire.

L'analyse des cartes des communes nouvelles fait ressortir plusieurs types de situations (carte 4).

L' ASSOCIATION DE PETITES COMMUNES RURALES

Fréquemment, les communes nouvelles procèdent du rapprochement de deux, trois ou quatre communes historiques. Elles comptent moins de 2000 habitants, voire moins de 1000. Les maires, qui le plus souvent ont porté le projet devant leurs conseils municipaux respectifs, voire dans les réunions publiques qu'ils ont suscitées, évoquent les intérêts financiers de l'opération, leur proximité et le fait que les habitants se connaissent bien d'une commune à l'autre : comme un esprit villageois partagé de longue date. « Belle-Vie-en-Auge », un nouveau nom évocateur..., regroupe deux communes et 531 habitants. Mais pour quels effets sur la gestion de la

2 Les chiffres de population indiqués pour les communes nouvelles sont ceux du recensement de population de 2014 actualisés au 31 décembre 2016.

3 d'après *Le Figaro* du 27 janvier 2015 et *Le Monde* daté du lendemain. On se reportera à : FERET Elsa, *Communes nouvelles et maires ruraux. sociologie d'un nouveau référentiel*. Mémoire de 4^e années SciencesPo Rennes 2015-2016.

commune nouvelle et la vie de ses habitants ? Autre exemple : **Boischampré**, créée au cours de l'année 2014, en rassemblant quatre communes de l'ex-EPCI d'Argentan, dans l'Orne (encart page 6). Il s'agit de communes «habituees à travailler ensemble avec les écoles et en gardant une taille humaine » (Michel Lerat, maire de la commune nouvelle, en même temps que président de l'ancien EPCI d'Argentan).

UNE PETITE VILLE ET SA COURONNE PÉRI-URBAINE

Il s'agit dans ce cas de donner une dimension administrative à un espace de vie quotidienne polarisé par une petite ville. Ce regroupement a un vrai sens en permettant par exemple de rationaliser l'usage d'équipements collectifs qui profitent à tous. Mais par suite de résistances locales le but est parfois difficilement atteint.

Carentan-les-Marais (8443 habitants) est parvenu à regrouper trois puis six communes périphériques autour de Carentan (5860 habitants), la principale commune proche de Carentan-les-Marais, Saint-Hilaire-Petitville (1400 habitants) ne rejoindra que prochainement la commune nouvelle.

La commune nouvelle de Rives-en-Seine (Seine-Maritime)⁴

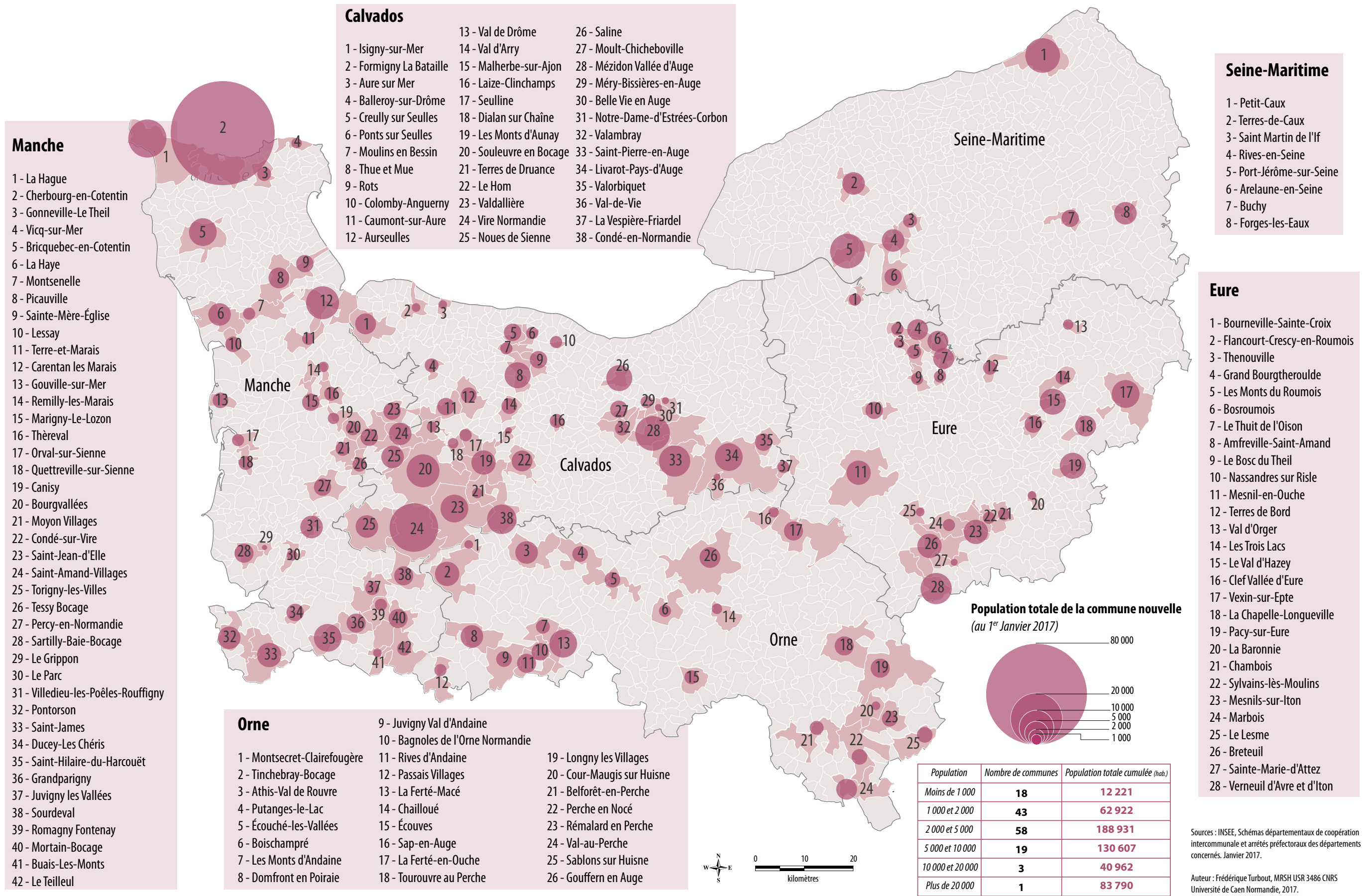
La commune nouvelle de **Rives-en-Seine** pourrait apparaître comme un exemple archétypal de ce type d'institution (en matière de nombres de communes, population concernée, densité d'occupation du territoire):

	Nombre de communes fusionnées	Population totale	Densité (hab/km²)
Rives-en-Seine	3	4 182	123
Moyenne au niveau national	3	3 543	118

Elle associe deux communes rurales, où la part de l'activité agricole reste significative (Villequier, Saint-Wandrille-Rançon) une municipalité plus urbaine structurée autour d'emplois dans le domaine des services: Caudebec-en-Caux.

4 Synthèse du travail réalisé dans le cadre de l'atelier « La fabrique des territoires » : Licence 3 de Géographie et Aménagement de l'Université du Havre - 2015/2016 -Données INSEE. Responsable L. LOUBET.

La population des communes nouvelles de Normandie



Sources : INSEE, Schémas départementaux de coopération intercommunale et arrêtés préfectoraux des départements concernés. Janvier 2017.

Auteur : Frédérique Turbout, MRSH USR 3486 CNRS Université de Caen Normandie, 2017.

LA COMMUNE NOUVELLE DE BOISCHAMPRÉ

(d'après l'interview réalisé pour Le Journal de l'Orne du 1^{er} juin 2016)

Pourquoi se regrouper ?

« L'intérêt pour les communes était de passer à plus de 1 000 habitants pour avoir le bonus au niveau des dotations (ceux qui ont fait des communes nouvelles à 700 ne perdent pas de dotation mais n'ont pas de bonus). L'enveloppe des dotations est une enveloppe fermée. À partir du moment où les communes nouvelles vont toucher des subventions supplémentaires, celles qui ne sont pas en communes nouvelles vont voir les leurs diminuer ».

Les recettes du succès ?

« D'entrée, nous n'avons jamais eu de problème entre nous. Et les choses se sont faites dans une ambiance remarquable, avec les adjoints, l'ensemble des conseillers municipaux, il n'y a jamais eu de prise de bec », relève Michel Lerat.

Le conseil municipal ?

« On a systématisé les réunions de conseils. Ça nous oblige à partager les idées, à partager les choses. Le conseil de Boischampré compte 42 conseillers... très peu d'absentéisme. Ça nous fait dire que les gens sont intéressés. Car il faut bien avouer que, dans notre première année, on a eu énormément de délibérations techniques, administratives, pas très passionnantes. On en est à plus de cent délibérations dans l'année 2015, les transferts du personnel, de toutes les propriétés... Les habitants sont tenus au courant de tout ce qu'on fait. Ça permet que chacun prenne conscience que la commune de Boischampré existe, qu'elle travaille, et que les communes déléguées continuent à exister ».

Les communes déléguées ?

Elles peuvent tenir des conseils communaux... Il n'y a cependant qu'un seul budget, celui de Boischampré. Mais les maires délégués sont tout à fait en capacité de faire des achats pour tout ce qui a trait à des compétences de proximité que l'on avait souhaité laisser aux communes (état civil, organisation, commémorations, gestion des salles polyvalentes, cimetières, repas des anciens, subventions aux associations...). La loi laisse aux maires délégués le pouvoir de police et l'état civil.

Et le personnel ?

Le personnel, 9 personnes, 4 équivalents temps plein, secrétaires et personnels techniques, a été conservé. Il est maintenant géré par la mairie de Boischampré (située à Saint-Christophe-en-Jajolet) sous la responsabilité des maires délégués. Le gros matériel est maintenant mutualisé.

Des économies ?

On a eu d'agréables surprises. Immédiatement, on a renégocié nos contrats. Pour les assurances, on paie moitié moins. Sur les contrats de maintenance aussi on a fait des économies très substantielles. C'est de l'économie liée à l'agrandissement de la commune.

Divers enjeux se côtoient dans le cadre de cette fusion. Ceux-ci constituent des éléments « traditionnels » présidant un nombre de fusions : rationalisation des budgets, réalisation d'économies d'échelle, (indemnitaire en lien avec une réduction des mandats...), maintien des personnels municipaux, investissements dans des équipements... Dans un contexte de raréfaction des finances, l'incitation fiscale de l'État et les subsides alloués (gel de la dotation globale de fonctionnement DGF pour les trois années à venir, bonification de la dotation forfaitaire) ont constitué un argument important. Ce champ représente un enjeu considérable dans la mesure où la fusion nécessite, par exemple, une harmonisation progressive de la fiscalité locale des trois communes. Cet exercice périlleux vise notamment à aboutir à un régime équitable,

tenant compte des capacités et potentialités de chaque portion du nouveau territoire. Ainsi, comme dans de nombreux cas, l'enjeu financier pourrait se résumer ainsi : conserver un niveau d'investissement satisfaisant, sans diminuer les services, ni augmenter la fiscalité, afin de compenser le gel de la DGF. Les variables économiques et financières ne suffisent pas cependant à expliquer la volonté de fusion de Rives-en-Seine. La dimension politique est fondamentale dans un contexte où la géopolitique intercommunale apparaît prégnante. En effet, la fusion peut être analysée à l'aune des stratégies intercommunales développées au sein de la Communauté d'Agglomération (CA) Caux-Vallée-de-Seine (communauté de communes créée en 2008, devenue CA en 2016, regroupant 41 communes,

68 000 habitants, troisième intercommunalité du département en matière de fiscalité et de population). L'enjeu pour Rives-en-Seine est assez « classique » : peser davantage dans le gouvernement communautaire, en constituant un pôle démographique plus important (donnant lieu à l'obtention de davantage de sièges de conseillers). À cette fin des concessions « identitaires » ont été opérées (définition du nom de la nouvelle commune...), maintenant toutefois des marqueurs de singularité (conservation des blasons respectifs de chaque entité, présence de panneaux délimitant chaque entrée de ville...). Enfin, d'un point de vue électoral, l'enjeu des trois maires (nouveaux maires délégués) sera d'apparaître capables de tenir des engagements pris dans une configuration antérieure, de mener à bien les projets pour lesquels ils ont été élus. Ces considérations risquent d'influencer considérablement les résultats des élections municipales de 2020.

...MAIS AUSSI DES COMMUNES NOUVELLES DE GRANDES DIMENSIONS

La fusion d'anciennes EPCI en nouvelles EPCI plus grandes répondant aux nouveaux seuils de population exigés par la loi (en principe au moins 15 000 habitants) a suscité des projets de communes nouvelles reprenant les contours des anciens EPCI, qui avaient mis en place des collaborations, des équipements et des services de proximité que les élus locaux, maires en tête, ont souhaité conservés. Quelques communes nouvelles réunissent un nombre important de petites communes

rurales. Ainsi **Mesnil-en-Ouche** dans l'Eure, 4848 habitants, 16 communes rurales (aucune n'atteint 1000 habitants, une densité de moins de 30 habitants au km²) ; la commune nouvelle correspond, à l'exception d'une commune, à l'ancien canton et à l'ancienne EPCI de Beaufort.

Jean-Noël Montier, le maire de Sainte-Marguerite-en-Ouche, explique que la première raison de cette fusion est de « garder les moyens nécessaires au maintien de services de proximité sur notre territoire, notamment en conservant la compétence scolaire, principale spécificité et réussite reconnue. Elle permettra de garder le contrôle et la gestion de nos trois pôles scolaires (Beaufort, Landepéreuse et La Barre-en-Ouche) dans la perspective de notre intégration dans la future intercommunalité de Bernay élargie... Le deuxième objectif de cette fusion est de limiter la baisse des dotations de l'État. Ainsi, notre commune nouvelle, au contraire, bénéficiera de ce fait d'une bonification de 5 % de dotations... ».

« C'est aussi une occasion de mutualiser de façon plus efficace les moyens pour créer de nouveaux services à la population », estime pour sa part Daniel Kiffer, maire de La Barre-en-Ouche, la plus grosse commune de la commune nouvelle.

Source : Paris-Normandie du 29 décembre 2015.

La commune nouvelle **Livarot-Pays d'Auge**, 22 communes anciennes, 6 667 habitants, est constituée de 18 communes provenant



Photographie 1 : Livarot-Pays d'Auge « championne de France des communes nouvelles », par le nombre des communes qu'elle réunit.

de l'ancien EPCI Pays de Livarot et de quatre de la communauté de communes du Pays de l'Orbiquet. Les 85 conseillers municipaux (les 22 maires, 19 adjoints et 44 conseillers des communes déléguées) se réunissent dans la salle des fêtes ou au cinéma.

C'était en 2016 la championne de France des communes nouvelles regroupant le plus grand nombre de communes historiques.

Dans le cadre du nouvel EPCI du Bocage de Vire, l'ancienne communauté de communes de Vassy est devenue, sous l'impulsion du maire de Vassy, médecin généraliste et conseiller départemental, la commune nouvelle de **Valdallière**: 14 communes, 6 178 habitants. De même celle du Bény-Bocage désormais **Soulevre en Bocage**, 20 communes, 8 896 habitants; ou celle de Vire: **Vire Normandie**, près de 19 000 habitants, réunit les 8 communes de l'ancienne communauté de communes. Ou encore **La Hague**, 19 communes réunies, 12 200 habitants, 234 conseillers municipaux. La commune nouvelle du **Petit Caux** procède de la communauté de communes créée en 2002 dont l'origine, liée à la centrale nucléaire de Penly, remonte à un SIVOM en 1978 devenu district en 1982. Elle réunit 18 communes. Elle s'intègre dans le nouvel EPCI qui, outre la commune nouvelle du Petit Caux, réunit l'ancienne communauté de communes Monts et Vallées ainsi qu'une commune de celle de Londinières.

LE CAS PARTICULIER DE CHERBOURG

L'agglomération de Cherbourg était depuis longtemps (1970) une « communauté urbaine », forme la plus accomplie d'intégration intercommunale. Mais elle était restée de petite taille ne rassemblant que six communes. Une première étape vers la fusion est franchie en 2000 avec la création de la commune de Cherbourg-Octeville (37 000 habitants). Au 1^{er} janvier 2016 la communauté urbaine devient une commune nouvelle de 81 000 habitants, la plus grande de Normandie. Elle se hisse ainsi au 4^e rang des communes normandes après Le Havre, Rouen et Caen.

Cette opération spectaculaire est très liée à la fusion des régions Haute et Basse Normandie: il s'agit de tenter de peser plus par rapport à la Basse-Seine. Elle se complète par la création d'un très vaste EPCI dénommé « Communauté d'agglomération du Cotentin » qui autour de Cherbourg-en-Cotentin rassemble

132 communes et 182 000 habitants. La dénomination est très significative : on donne le nom d'un pays fortement rural à une « agglomération ».

CONCLUSION - UN PROCESSUS À AMPLIFIER ET À CONSOLIDER ?

Le regroupement des communes historiques en communes nouvelles s'est accéléré depuis trois ans, ébauchant une réduction significative du nombre des communes dont le nombre et les dimensions sont tenues depuis au moins un demi-siècle comme un frein à la modernisation administrative de la France. Encouragé par les lois de 2010 et 2015, le processus en cours vise à simplifier l'organisation administrative du pays et à l'adapter aux contraintes de plus en plus lourdes et complexes de la gestion des territoires aux échelles locales. On ne peut que s'en féliciter.

Cependant les initiatives restent très inégalement réparties non seulement selon les régions et les départements mais également en Normandie entre les départements et entre les territoires qu'ils réunissent. En outre, les dimensions et les capacités d'action diffèrent considérablement d'une commune nouvelle à l'autre.

Moteur du processus de regroupement, les incitations financières de l'État sont intégrées différemment par les élus locaux selon l'histoire des territoires, leur position par rapport aux grandes villes, l'implication des élus et leur capacité à envisager les enjeux à venir.

Qu'y a-t-il de commun entre une commune nouvelle de 10 000 habitants (sans parler de Cherbourg-en-Cotentin) et Le Bosc du Theil dans l'Eure—deux communes, 1 247 habitants? Les communes nouvelles les plus étoffées sauront se faire entendre auprès des instances supérieures, leur nouvelle communauté de communes, le département, la région—mais des élus se plaignent de la complexité des démarches à effectuer et de la lourdeur des projets à monter et à suivre, voire de l'éloignement de leurs administrés des services communaux. Mais de quel poids pèseront les communes nouvelles construites sur la proximité de quelques petites communes rurales noyées dans les nouveaux EPCI?

Quinze géographes

Depuis avril 2011, douze puis quinze géographes des universités de Caen, de Rouen et du Havre, d'une grande diversité d'âges, de spécialités et d'opinions, ont pris l'habitude de se réunir régulièrement afin de mettre en commun leur expérience et leur réflexion sur la Normandie et ses habitants, les problèmes du présent, les risques du futur, la division qui caractérisait alors cette région. Ils ont publié aux éditions OREP en avril 2012 un livre, *La Normandie en débat*, qui développait leurs premières conclusions. Un constat sévère: une longue crise persistante en Normandie, de grands risques à venir. Un projet émergeait: l'unification des deux petites régions de Haute et de Basse-Normandie afin de faire poids face à toutes les difficultés et d'entraîner les forces vives d'une grande région dans une nouvelle dynamique. C'est désormais chose faite.

Le gouvernement et le conseil régional ont aussi tranché, sur le plan administratif, la question de la capitale régionale: l'État à Rouen, la Région à Caen, avec un partage des services entre les deux villes, en incluant partiellement Le Havre. Pour autant, la question du renforcement des relations de toutes natures entre les trois grandes agglomérations normandes est restée posée, en lien avec le phénomène mondial de la métropolisation. Elle a été abordée par notre groupe, dans le cadre du débat public à l'occasion des élections régionales de décembre 2015, notamment au travers de la publication de six bulletins autour du thème: **une métropole normande à inventer**.

Sur le thème « Régions et territoires », nous avons aussi organisé en juin 2015 un colloque à Cerisy qui a débouché sur la publication d'un résumé dans notre bulletin numéro 7 et sur un livre *La région de l'identité à la citoyenneté*, éditions Hermann, 2016.

Le véritable « big bang territorial » que connaît la Normandie avec ses nombreuses communes nouvelles et ses spectaculaires fusions d'intercommunalités nous conduit maintenant à la publication de deux nouveaux bulletins: ce numéro 8 consacré aux communes nouvelles, le suivant aux nouvelles intercommunalités.



Arnaud Brennetot, Université de Rouen - Madeleine Brocard, Université du Havre - Pascal Buléon, Université de Caen - Michel Bussi, Université de Rouen - Pierre-Henri Emangard, Université du Havre - Anne-Marie Fixot, Université de Caen - Armand Frémont, Université de Caen - François Gay, Université de Rouen - Gérard Granier, Université de Rouen - Yves Guermond, Université de Rouen - Robert Hérin, Université de Caen - Bruno Lecoquierre, Université du Havre - Lilian Loubet, Université du Havre - Sophie de Ruffray, Université de Rouen - Patricia Sajous, Université du Havre

Contacts :

Le Havre : Bruno Lecoquierre, bruno.lecoquierre@univ-lehavre.fr

Rouen : Arnaud Brennetot, arnaud.brennetot@univ-rouen.fr

Caen : Pascal Buléon, pascal.buleon@unicaen.fr

Cartes, conception, réalisation : Frédérique Loew-Turbout, MRSH Caen, 2017

Maquette et mise en page : Anne Lacherez, MRSH Caen, 2017

Vous pouvez consulter ce numéro aux adresses suivantes : <http://www.unicaen.fr/recherche/mrsh/metropoleAinventer>

<http://www.umd-idees.fr/>

<http://irihs.univ-rouen.fr/>

LE BULLETIN

Numéros parus

N°1, avril 2014

Une métropole qui n'existe pas...

N°2, juin 2014

Inventer la métropole normande

N°3, octobre 2014

La métropole Caen-Le Havre-Rouen, capitale de la Normandie

N°4, décembre 2014

Quelle Normandie hors métropole ?

N°5, juin 2015

Un nouvel imaginaire à construire

N°6, octobre 2015

Se déplacer en Normandie

N°7, janvier 2016

À propos de la réforme territoriale. Le colloque de Cerisy (juin 2015).

LES LIVRES

La Normandie en débat



La région, de l'identité à la citoyenneté

