

Communes nouvelles : organisation en pôles d'emploi et de services sous le signe de la continuité

Insee Analyses Pays de la Loire • n° 120 • Octobre 2023



Le département du Maine-et-Loire est emblématique du mouvement de fusion de communes, favorisé par les lois depuis 2010 : 38 communes nouvelles ont été créées entre 2015 et 2019. Cette reconfiguration des communes n'a, pour l'instant, pas changé leur organisation territoriale. Certaines apparaissent avec une ou deux polarités principales, centres de services ou d'emploi, d'autres ont une répartition homogène de la population et des services. Si la polarisation des équipements et des emplois permet de trouver des similitudes entre les communes nouvelles, des hétérogénéités demeurent. En effet, l'accessibilité aux services et leurs profils sociodémographiques sont encore liés à l'organisation initiale du territoire plutôt qu'à leur statut de commune nouvelle.

La loi du 16 décembre 2010 de la réforme des collectivités territoriales substitue au régime antérieur de fusion de communes une procédure renouée de regroupement, aboutissant à la création d'une « commune nouvelle ». La loi du 16 mars 2015 complète ce dispositif et encourage les fusions notamment par des incitations financières. Cette réforme a trois objectifs principaux. Tout d'abord, le législateur espère réduire le nombre de communes. En effet, la France est singulière au sein de l'Union européenne : elle regroupe 40 % des communes pour seulement 15 % de la population européenne. Ensuite, l'objectif des communes nouvelles est d'atteindre un seuil de population minimal permettant d'optimiser les politiques publiques locales. Enfin, la fusion de communes devrait faciliter la redynamisation économique et sociale du territoire.

Le Maine-et-Loire bâtit depuis 2013 son regroupement communal

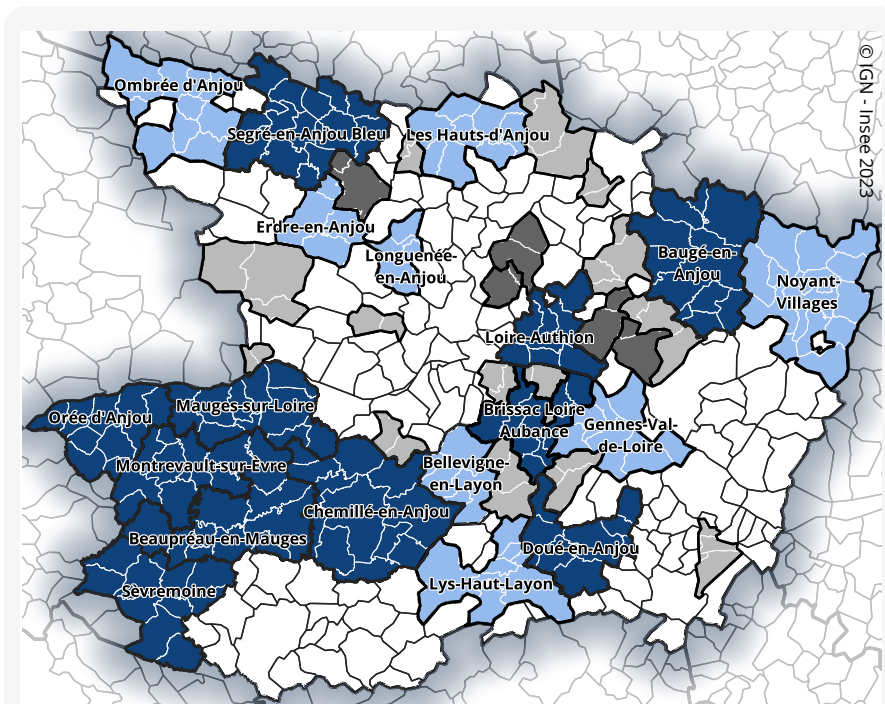
Avec la création de trois communes nouvelles au 1^{er} janvier 2013 (Baugé-en-Anjou, Clefs-Val d'Anjou et Chemillé-Melay), le Maine-et-Loire est pionnier dans la mise en œuvre de cette loi. La dynamique se diffuse au sein du territoire : 38 communes nouvelles sont créées entre 2015 et 2019 dans le département, elles concernent 317 500 habitants, soit 39 % de la population. Le nombre de communes passe ainsi de 357 en 2015 à 177 aujourd'hui, plus forte diminution en France. Le Maine-et-Loire a également le nombre le plus élevé de **communes fondatrices** (226). En revanche, il se classe au 3^e rang en nombre de communes nouvelles, derrière la Manche

(50 communes nouvelles) et le Calvados (43), car les communes créées sont de plus grande taille que dans les deux départements normands.

En Maine-et-Loire, la taille des communes nouvelles est inégale. Au 1^{er} janvier 2020,

la moins peuplée héberge 342 habitants (Chenillé-Champteussé) et la plus peuplée 25 519 habitants (Sèvremoine). Si 12 communes nouvelles sur 38 sont issues de la fusion de seulement deux communes, le maximum est atteint à Segré-en-Anjou Bleu

► 1. Les 38 communes nouvelles du Maine-et-Loire par tranche de population



Communes nouvelles du Maine-et-Loire par tranche de population :

- Communes nouvelles de plus de 10 000 habitants
- Communes nouvelles entre 5 000 et 10 000 habitants avec au moins 3 communes fusionnées
- Communes nouvelles entre 5 000 et 10 000 habitants avec 2 communes fusionnées (hors champ de l'étude)
- Communes nouvelles de moins de 5 000 habitants (hors champ de l'étude)

Source : Insee, Recensement de la population (RP) 2020.

avec 15 communes fusionnées. En ce qui concerne la superficie, les territoires des communes nouvelles couvrent de 17 km² à Chenillé-Champteussé à 324 km² à Chemillé-en-Anjou.

Dix ans après les premières fusions, les communes nouvelles ont-elles convergé vers une forme unique d'organisation ou sont-elles restées proches de leur forme historique ? Cette étude vise à faire un état des lieux de cette nouvelle organisation territoriale et à analyser si des profils de communes nouvelles se dessinent en Maine-et-Loire. Elle pourra ainsi donner des pistes de réflexion pour la mise en place de nouvelles politiques d'aménagement du territoire. En effet, les enjeux de réorganisation sont importants, d'autant plus que certaines communes sont confrontées à de nouvelles obligations administratives si elles dépassent le seuil de 10 000 habitants. Elles peuvent aussi être concernées par des obligations réglementaires, comme la loi solidarité renouvellement urbain qui impose un seuil minimal de logements locatifs sociaux. Seules 19 communes nouvelles de plus de 5 000 habitants, issues de la fusion d'au moins trois communes, sont analysées dans cette étude ► **figure 1**.

Des communes nouvelles organisées autour d'un pôle unique de services ou d'emploi

La notion de polarité et les interactions entre espaces sont au cœur des problématiques d'aménagement et de développement des territoires. Par l'identification de **pôles de services** ou de **pôles d'emploi**, le ou les centres infracommunaux peuvent être décrits. Les logiques de localisation de ces pôles au sein des communes nouvelles du Maine-et-Loire sont diverses et plusieurs

groupes se distinguent, souvent en lien avec la répartition de la population sur le territoire.

Certaines communes nouvelles sont le fruit du regroupement d'une commune de taille moyenne et de communes voisines d'échelle plus limitée. Dans ce cas, les communes conservent une polarité unique, le plus souvent la commune devenue le chef-lieu. Parmi elles, deux groupes de communes apparaissent : celles dont la population est supérieure à 10 000 habitants et celles de moins de 10 000 habitants.

Le premier groupe rassemble Chemillé-en-Anjou, Doué-en-Anjou, Segré-en-Anjou Bleu, Brissac Loire Aubance et Bauge-en-Anjou ► **figure 2**. Selon la grille de densité, ces communes sont majoritairement considérées comme des bourgs ruraux ou petites villes ► **sources**. Le bourg-centre, chef-lieu de la commune nouvelle, concentre une part élevée de la population, jusqu'à 69 % à Doué-en-Anjou. Il centralise les services. Le nombre d'équipements de proximité disponibles pour les habitants est plus élevé que dans les pôles de services des autres communes nouvelles. Le bourg-centre de la commune joue également le rôle de pôle d'emploi. Il concentre les principaux établissements employeurs, avec une dominante industrielle. Près d'une personne active en emploi sur deux travaille dans sa commune de résidence : cette part confirme l'existence d'une centralité majeure. La proportion atteint même 60 % des actifs en emploi à Segré-en-Anjou Bleu.

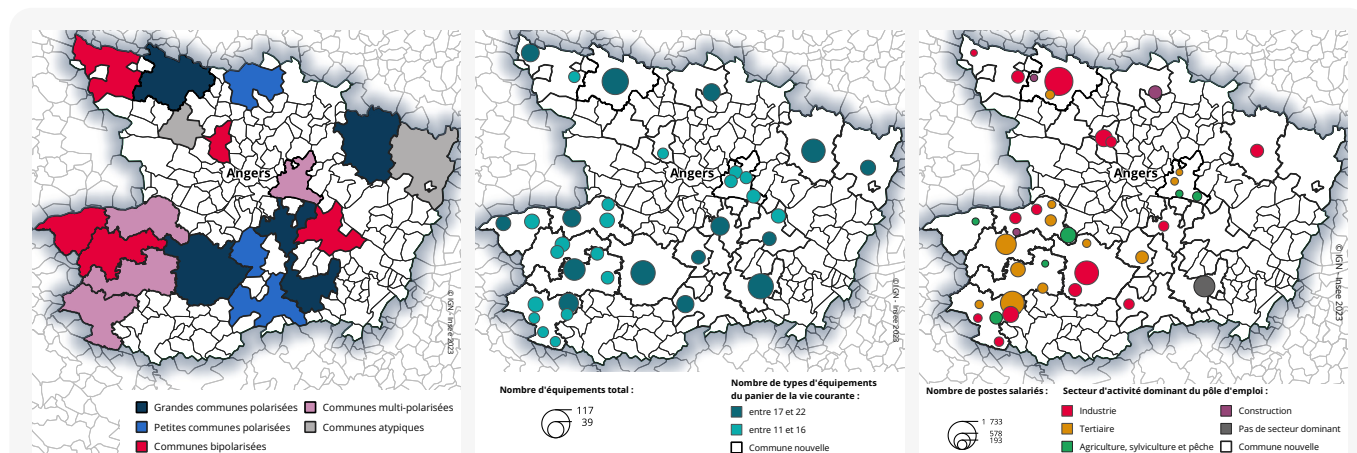
Dans le second groupe, trois communes avec une population inférieure à 10 000 habitants sont polarisées autour d'un pôle : Les Hauts-d'Anjou, Bellevigne-en-Layon et Lys-Haut-Layon. Celles-ci regroupent également une ancienne commune de plus grande taille et des communes voisines d'importance plus limitée, mais le bourg-centre peut être excentré par rapport

au contour de la commune nouvelle. Comme dans les grandes communes polarisées, le bourg-centre regroupe souvent la majorité de la population : 56 % des habitants résident dans la commune chef-lieu de Vihiers à Lys-Haut-Layon. En revanche, sur ces territoires, la densité de population est plus faible : ces communes relèvent de l'espace « rural à habitat dispersé » d'après la grille communale de densité. Le pôle de services regroupe la plupart des équipements du **panier de la vie courante** mais son volume est plus réduit. De plus, dans ces communes, la part d'actifs en emploi travaillant dans leur commune de résidence est plus faible que dans les grandes communes polarisées (38 % contre 48 %).

Des communes à polarités multiples

Dans d'autres communes nouvelles, deux pôles, de services ou d'emploi, se distinguent. Cette bipolarisation concerne Montrevault-sur-Èvre, Orée d'Anjou, Gennes-Val-de-Loire, Ombrée d'Anjou et Longuenée-en-Anjou. Dans la plupart des cas, deux pôles de services cohabitent dans ces communes. À Longuenée-en-Anjou, un pôle de services est situé dans l'ancienne commune de La Meignanne et deux pôles d'emploi concentrent 57 % de l'emploi salarié total de la commune. Ces pôles d'emploi regroupent trois entreprises de plus de 100 salariés, majoritairement industrielles. La situation de Montrevault-sur-Èvre est spécifique : elle possède à la fois un pôle de services dans la commune chef-lieu de Montrevault et un pôle de services et d'emploi dans la commune déléguée limitrophe de Saint-Pierre-Montlormant. Cette dernière pèse sur le territoire, avec sa grande zone d'activité historique où se situe notamment le siège du groupe Éram. Celui-ci a permis le développement de nombreux services à proximité.

► 2. Catégories de communes nouvelles, pôles de services et pôles d'emploi dans les communes nouvelles du Maine-et-Loire



Lecture : la commune nouvelle de Bauge-en-Anjou est une grande commune polarisée, avec 17 à 22 équipements du panier de la vie courante et un pôle d'emploi à dominante industrielle.

Champ : l'analyse porte seulement sur les communes nouvelles du Maine-et-Loire de plus de 5 000 habitants avec au moins trois communes fusionnées. Les établissements de l'activité « Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale » ne sont pas pris en compte dans les pôles d'emploi.

Sources : Insee, base permanente des équipements (BPE) 2021 ; fichier localisé des rémunérations et de l'emploi salarié (Flores) 2020.

Dans les communes de Sèvremoine, Beaupréau-en-Mauges, Mauges-sur-Loire et Loire-Authion, au moins trois pôles de services et d'emploi sont répartis sur chaque territoire. Ces communes multi-polarisées sont de grandes communes, elles accueillent 16 000 habitants ou plus. Les habitants sont répartis de manière homogène sur le territoire. Plusieurs services se retrouvent dans tous les pôles : boulangerie, coiffeur, école, La Poste, restaurant et salle ou terrain de sport. Les **secteurs d'activité dominants** dans ces pôles d'emploi sont variés.

Deux communes nouvelles aux caractéristiques spécifiques

Enfin, deux communes atypiques se distinguent des groupes à polarité : Erdre-en-Anjou et Noyant-Villages. Ces communes sont de petite taille : elles accueillent respectivement 5 530 et 5 760 habitants, mais leurs dynamiques démographiques sont opposées. Alors que la population augmente à Erdre-en-Anjou (+0,8 % en moyenne par an entre 2009 et 2020), elle baisse à Noyant-Villages (-0,7 %). Erdre-en-Anjou est singulière, car elle n'a ni pôle de services, ni pôle d'emploi. Elle bénéficie cependant d'une situation géographique favorable entre Angers et Segré-en-Anjou Bleu qui lui permet de connaître une croissance de sa population. Noyant-Village a un pôle de services centralisé à Noyant : il regroupe un tiers de la population, mais le volume d'équipements est plus faible que dans les communes polarisées. Malgré le nombre élevé de communes fondatrices (14), la densité de population est très faible : elle est classée parmi les communes « rurales à habitat très dispersé » selon la grille communale de densité.

Des caractéristiques hétérogènes indépendantes du statut de commune nouvelle

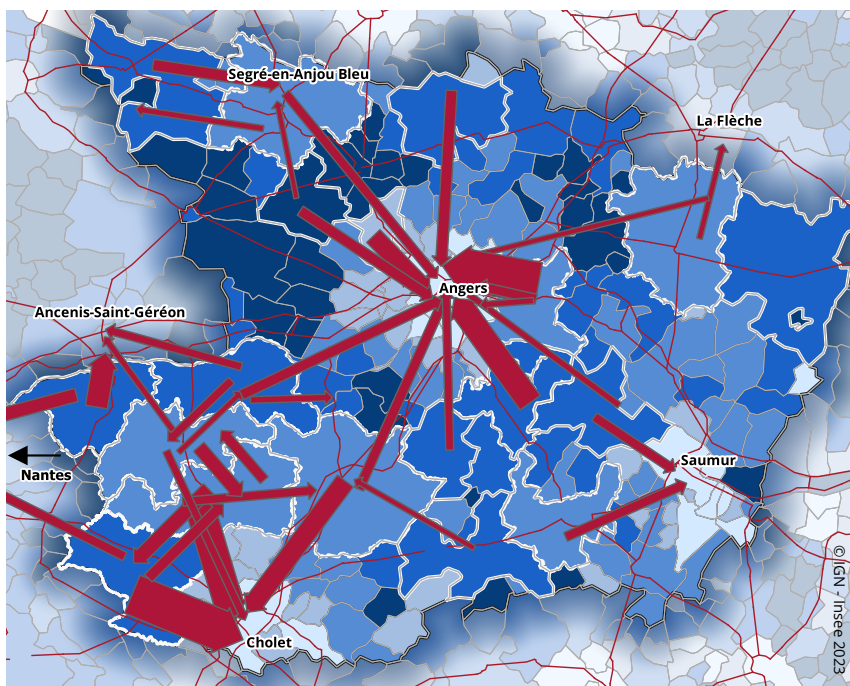
L'organisation des communes nouvelles autour de pôles de services ou d'emploi ne doit pas faire oublier qu'elles s'inscrivent dans un ensemble plus large qui peut également influencer sur leur évolution ou leurs caractéristiques. Ainsi, la proximité d'Angers crée une certaine dynamique territoriale. L'implantation de grandes entreprises génère des déplacements de salariés pour aller y travailler, et la proximité d'axes routiers peut réduire les temps d'accès aux services. La création relativement récente des communes nouvelles implique qu'elles restent encore très liées à leur environnement et montrent une certaine diversité au niveau de leur accessibilité aux services ou de leur profil sociodémographique. Au fur et à mesure de leur maturité, elles dégageront peut-être de nouvelles synergies qui modifieront l'organisation du territoire et demanderont à être requestionnées dans les prochaines années.

► Encadré - Les résidents des communes nouvelles utilisent plus souvent leur voiture pour aller travailler

En 2019, 105 320 actifs en emploi de 15 ans ou plus résident dans les 19 communes nouvelles du champ de l'étude. Parmi eux, 94 % déclarent se déplacer pour aller travailler. La voiture est le mode de transport privilégié pour aller travailler (91 % contre 84 % en Maine-et-Loire). Pour se rendre sur leur lieu de travail, ils parcourent en moyenne 17,7 kilomètres (km), contre 15 km dans le département. La distance moyenne parcourue par les travailleurs varie selon la commune nouvelle de résidence : de 14,7 km à Longuenée-en-Anjou à 21,9 km à Erdre-en-Anjou. Le réseau routier et la proximité d'Angers peuvent expliquer la plus courte distance effectuée par les Longuenéens.

Comme dans le département, 61 % des actifs en emploi des communes nouvelles sont des **navetteurs**, quittant leur commune de résidence pour se rendre à leur travail. Les pôles urbains concentrent ces principaux flux quotidiens : principalement vers Angers, mais aussi Cholet et Saumur, ou encore Nantes et Ancenis-Saint-Géréon en Loire-Atlantique. Seules les communes de Noyant-Villages, Ombree d'Anjou et Lys-Haut-Layon, n'ont pas de flux majeurs de navetteurs vers un pôle urbain. Des flux de navetteurs se retrouvent également entre communes nouvelles, par exemple entre Beaupréau-en-Mauges et Sèvremoine.

► Distance moyenne des déplacements domicile-travail par commune et principaux flux des navetteurs des communes nouvelles



Nombre de salariés du flux :



Distance moyenne des déplacements domicile-travail par commune (en km) :



Champ : pour le calcul des flux, seuls les actifs de 15 ans ou plus en emploi qui ne travaillent pas dans leur commune de résidence sont pris en compte. Seuls les flux supérieurs à 300 actifs en emploi sont représentés ici.
Source : Insee, RP 2019, distancier Metric-OSRM.

Le temps d'accès moyen à l'ensemble des services du panier de la vie courante des 19 communes nouvelles est de 5,8 minutes (contre 4,5 minutes dans le département). Ce temps d'accès aux services de proximité n'est pas corrélé au nombre ou à la taille des pôles de services présents sur la commune. *A contrario*, il dépend en partie de la densité de population des communes nouvelles. Les habitants de Doué-en-Anjou, dont la commune est considérée comme « petite ville » selon la grille de densité à 7 niveaux, accèdent en moyenne au panier de la vie

courante en 4,6 minutes. À l'inverse, les habitants de Noyant-Villages, commune « rural à habitat très dispersé », accèdent au même panier en 8,1 minutes. La présence des principaux services de la vie courante n'évolue pas sur la période récente (2016-2021) et les temps d'accès qui en découlent ne sont ainsi pas modifiés.

Si, en moyenne, les résidents des communes nouvelles accèdent aux **soins de santé de proximité** en 4,9 minutes (contre 3,6 minutes dans le département), ce temps d'accès

moyen masque des disparités territoriales. L'accès est plus rapide à Longuenée-en-Anjou (3,3 minutes) du fait de sa proximité immédiate aux services d'Avrillé et d'Angers. À Sèvremoine, le nombre élevé d'équipements de santé sur le territoire favorise l'accès aux soins (3,7 minutes). En revanche, les communes des Hauts-d'Anjou et Noyant-Villages ont un accès moins aisé aux services de santé de proximité (respectivement 6,4 minutes et 7,3 minutes). L'**indicateur d'accessibilité potentielle localisée** (APL) prend en compte l'adéquation entre l'offre et la demande de soins, et permet de mesurer à la fois la proximité et la disponibilité des professionnels de santé. Concernant les médecins généralistes, trois communes nouvelles sont considérées comme sous-dotées, avec une APL inférieure à 2,5 consultations par an et par habitant : Montrevault-sur-Èvre, Orée d'Anjou et Noyant-Villages. *A contrario*, Mauges-sur-Loire,

Erdre-en-Anjou et Brissac Loire Aubance sont les mieux dotées en médecins généralistes (APL supérieure à 4,5). Les catégories socioprofessionnelles des résidents sont en lien avec la localisation des communes nouvelles et leur tissu économique. Parmi les habitants de 15 ans ou plus, la part de cadres est plus élevée dans les communes situées autour d'Angers : 9,1 % à Brissac Loire Aubance et à Loire-Authion, ou encore 8,7 % à Longuenée-en-Anjou (contre 7,3 % en Maine-et-Loire). La part d'agriculteurs est la plus élevée dans les communes rurales de Lys-Haut-Layon (4,2 % contre 1,2 % dans le département) et de Bellevigne-en-Layon (3,9 %). Enfin, les ouvriers sont surreprésentés à Montrevault-sur-Èvre, Les Hauts-d'Anjou, Noyant-Villages et Sèvremoine (part supérieur à 22 % contre 15,8 % en Maine-et-Loire) : ces communes sont proches de grands sites industriels

tels que Michelin pneumatique, Scania production ou encore Lacroix electronics. La structure par âge est également différente selon les territoires. L'**indice de vieillissement** est plus élevé dans certaines communes nouvelles, notamment à Noyant-Villages (126 habitants de 65 ans ou plus pour 100 de moins de 20 ans). Le rapport est équilibré à Ombrée d'Anjou, Baugé-en-Anjou et Gennes-Val-de-Loire. À l'inverse, d'autres communes se distinguent par une population plus jeune : Erdre-en-Anjou, Longuenée-en-Anjou, Brissac Loire Aubance ou encore Orée d'Anjou. Moins de 60 habitants de 65 ans ou plus résident dans ces communes, pour 100 habitants de moins de 20 ans. ●

Cyril Hervy, Christelle Manceau (Insee)



Retrouvez plus de données en téléchargement sur www.insee.fr

► Définitions

Les **communes fondatrices** correspondent à l'ensemble des communes ayant fusionné pour aboutir à la création d'une commune nouvelle.

Dans cette étude, une commune déléguée est considérée comme un **pôle de services** si elle a au moins 11 des 22 types d'équipements du « **panier de la vie courante** ». Les 22 équipements et services qui le constituent sont les suivants : banque, boulangerie, chirurgien-dentiste, coiffeur, collège, crèche, écoles élémentaire et maternelle, école de conduite, épicerie, infirmier, laboratoire d'analyses, librairie-papeterie-journaux, médecin généraliste, pharmacie, police ou gendarmerie, La Poste, restaurant, salle ou terrain multisport, services d'aide aux personnes âgées, station-service et supermarché.

Ils ont été retenus en fonction de la proximité, de la mobilité qu'ils impliquent, de l'importance qui leur est donnée au quotidien et de leur fréquence d'usage.

Si une commune déléguée a au moins un établissement supérieur ou égal à 100 salariés, elle est considérée comme un **pôle d'emploi**. Un **secteur d'activité** est considéré comme **dominant** si le secteur représente plus de la moitié des salariés du pôle d'emploi.

Le **panier d'équipements de soins de santé de proximité** est constitué des services de : chirurgien-dentiste, infirmier, masseur-kinésithérapeute, médecin généraliste et pharmacie. Les professionnels exerçant dans une maison de santé pluridisciplinaire (MSP) sont inclus dans le panier.

L'**indicateur d'accessibilité potentielle localisée** (APL) est un indicateur d'adéquation territoriale entre l'offre et la demande de soins de ville (hors hôpital). Il permet de mesurer à la fois la proximité et la disponibilité des professionnels de santé. Calculé au niveau de la commune, il tient compte de l'offre et de la demande issues des communes environnantes, de façon décroissante par rapport à la distance. Il intègre en outre une estimation du niveau d'activité des professionnels en exercice, sur la base des observations passées, ainsi que des besoins de soins de la population locale, en fonction des consommations de soins moyennes observées par tranche d'âge.

L'**indice de vieillissement** est le rapport de la population des 65 ans ou plus sur celle des moins de 20 ans.

Un **navetteur** est une personne travaillant en dehors de sa commune de résidence.

► Sources

La **base permanente des équipements (BPE) 2021** est utilisée pour localiser les équipements du panier de la vie courante et de soins de santé de proximité. Les **temps d'accès aux équipements et services** sont calculés à partir des distances routières fournies par le distancier Metric-QSRM de l'Insee. Pour les calculs, le territoire communal est découpé en carreaux de 200 mètres, la distance est calculée entre chaque carreau et l'équipement géolocalisé le plus proche. La distance moyenne pour une commune correspond ainsi à la moyenne de la distance de l'ensemble.

Les établissements des pôles d'emploi et leur secteur d'activité dominant sont issus du **Fichier localisé des rémunérations et de l'emploi salarié (Flores) 2020**. La géolocalisation est issue d'un appariement avec la base Sirene (Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements).

Les établissements de l'activité « Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale » ne sont pas pris en compte dans cette étude.

Les données du **recensement de la population (RP) 2020** permettent de calculer les indicateurs sociodémographiques (population et évolution de population, professions et catégories socioprofessionnelles et indice de vieillissement) ainsi que les indicateurs sur les déplacements domicile-travail des actifs en emploi ou en apprentissage, de 15 ans ou plus, ayant déclaré se déplacer pour aller travailler (millésime 2019).

La **grille communale de densité** classe les communes en fonction du nombre d'habitants et de la répartition de ces habitants sur leur territoire. Plus la population est concentrée et nombreuse, plus la commune est considérée comme dense. L'appartenance à un niveau de la grille n'est pas simplement liée à la densité moyenne de population calculée sur l'ensemble de la commune. Elle prend aussi en compte la présence, au sein de la commune, de zones concentrant un grand nombre d'habitants sur une faible surface. Plus précisément, la définition retenue par l'Union européenne s'appuie sur le découpage du territoire en carreaux de 1 kilomètre de côté et sur l'agrégation de carreaux de densité équivalente. Une grille détaillée, à 7 niveaux, a ainsi été définie, allant de « grand centre urbain » à « rural à habitat très dispersé ». Les données de population sont issues des fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fideli 2018).

► Pour en savoir plus

- **Aubelle V.**, « Panorama des communes nouvelles – Tome 2 », Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, septembre 2022.
- **Acar B. et al.**, « Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines », *Rapport de l'Inspection générale de l'administration*, n° 22014-R, juillet 2022.
- **Delhomme I., Loizeau P.**, « Pays de la Loire - Un Ligérien sur deux vit dans une commune rurale », *Insee Flash Pays de la Loire*, n° 111, avril 2021.
- **Insee**, Fichiers annuels des communes nouvelles de 2015 à 2022, janvier 2023.

