### FACULTÉ DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Master 1 Science Politique
Parcours Communication publique et démocratie participative
Année universitaire 2020/2021



# LA fUSION DES COMMUNES DE MARGAUX ET CANTENAC DANS LA LOI DU 6 MARS 2015

Mémoire présenté sous la direction de Mme DOUILLET Anne-Cécile Présenté et soutenu par M. DANGLADE Edouard



### Remerciements

Dans un premier temps, je souhaiterais remercier sincèrement Anne-Cécile DOUILLET, qui a accepté de me diriger pour ce mémoire et de m'avoir aiguillé tout au long de ma recherche. Je tenais également à remercier Fabien DESAGE qui a accepté de faire partie de votre jury de soutenance.

Je remercie également mes enquêtés qui ont accepté de répondre à mes nombreuses sollicitations et m'ont fait découvrir leur ville et leur patrimoine. Un grand merci pour leur confiance et leur gentillesse.

Je remercie également mes deux chargées de travaux dirigés qui m'ont conduit à l'écriture de ce mémoire durant l'année universitaire. À Lucie REVILLA qui a su me donner l'attrait des beaux mots et l'envie d'avancer vers un projet qui me correspondait plus, ainsi qu'à Margot VERDIER qui m'a permis de mieux comprendre les enjeux de l'écriture de ce travail. Leurs méthodes, leurs accompagnements et leurs conseils m'ont mené à répondre au mieux à la problématique posée et à mener une rédaction claire et cohérente.

Enfin, je remercie mes parents, mon frère et ma sœur qui m'ont accompagné dans l'approfondissement du sujet à travers leurs questions et remarque éclairante.

À toi Amélie, car il a un peu de toi dans tout ce que je fais.

# **Sommaire**

| INTRODUCTION   | 2            |
|--|--------------|
| CHAPITRE I LA LOI ET LE CHANGEMENT DE POPULATION COMME CONDITIONS DE<br>RÉALISATION D'UNE IDÉE ANCIENNE      | 8            |
| I. Deux communes aux histoires et enjeux liés  | 8            |
| A. Des legs historiques communs  | 8            |
| B. L'imbrication de l'action publique municipale à l'échelle des deux communes                               | 11           |
| C. Des problématiques liées aux manques de coopération intercommunale ancrée historiquement                  | nt 14        |
| II. L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité au milieu des années 2010  | 18           |
| A. Une population municipale qui change  | 18           |
| B. Des incitations qui poussent à la fusion  | 21           |
| C. Une commune qui se détache de l'autre et devient motrice du projet  | 24           |
| CHAPITRE II DES CONTRAINTES ÉVOLUTIVES AU FIL DU PROCESSUS DE FUSION   | 28           |
| I. Une politique municipale en recherche d'appuis et de réduction de l'opposition                            | 28           |
| A. Un État avec une vision, une volonté, mais peu d'ambition sur le terrain                                  | 28           |
| B. Au risque d'avoir une population réfractaire, une politique de prévention des inquiétudes mis-<br>place.  | e en<br>31   |
| C. La nouvelle organisation municipale : une redéfinition des rôles essentiels pour l'acceptation du projet  | intern<br>35 |
| II. Une fusion qui répondait à des attentes, mais qui en créer de nouvelles                                  | 38           |
| A. De nouveaux enjeux financiers pour la commune et ses habitants  | 38           |
| B. Une fusion pour simplifier l'administration communale, mais qui créait de nouveaux problèm administratifs | nes<br>41    |
| C. Une fusion réussie, mais avec un bilan mitigé et de nouveaux enjeux                                       | 45           |
| CONCLUSION   | 1Q           |

« Fuyez la manie ancienne des gouvernements de vouloir trop gouverner ; laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit point à autrui ; laissez aux communes le pouvoir de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient pas essentiellement à l'administration générale de la République. »

#### Maximilien Robespierre

Le 10 mai 1793, Maximilien Robespierre, encore député de l'Artois, conclut son discours de réaffirmation de ces valeurs républicaines en appelant de ses vœux à laisser plus de place aux communes. Fierté nationale, les communes françaises sont à la fois un atout pour le gouvernement, mais aussi une grande faiblesse. La gestion municipale est la plus vieille politique de proximité institutionnalisée à la Révolution française. Dès lors, elle est devenue le symbole de l'horizontalité des décisions politiques, mais ce lien est désormais déconstruit par de nombreux auteurs comme Rémi Lefebvre.<sup>1</sup> L'image du maire reste tout de même très importante dans l'imaginaire collectif, le 12 août 2019 un sondage de l'IFOP pour le Journal du Dimanche<sup>2</sup> plébiscitait l'image du maire avec 83 % d'avis favorables. L'élu municipal est donc largement mieux perçu que les autres élus en général, qui eux ne recueillent que 38 % d'avis favorables. Cette opinion positive est accentuée par l'attachement des Français à leurs communes. En 2016, lorsque l'IPSOS interrogeait les Français sur l'attachement qu'ils portaient aux différents types de collectivités locales<sup>3</sup>, la commune recueillait 73 % d'attachement fort et pour 39 % des interrogés cet attachement était même très fort. Malgré cette image élogieuse, la commune est de plus en plus vidée de sa substance et des prérogatives qui lui étaient autrefois attribuées. Cette diminution étant due à une volonté de politique économique, mais aussi européenne, qui souhaite voir diminuer le nombre de communes sur le territoire européen et particulièrement en France. On observe à cet effet une diminution significative du nombre de communes depuis les années soixante. Toutefois, on assiste à une accélération de cette diminution depuis 2015.

Pour voir diminuer le nombre de communes en France, l'État a su conduire des réformes sur deux fronts. D'une part, en les vidant de leurs substances en déléguant les

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Rémi LEFEBVRE Municipales : quels enjeux démocratiques ?, Paris : La Documentation française, 2020

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> IFOP pour le JDD, « Les Français et leurs élus », aout 2019

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> FOUCAULT Martial, « synthèse et analyse des résultat sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF », avril 2016

compétences communales à des intercommunalités. Pour ce faire, c'est en 1992 que la loi relative à l'administration territoriale de la République, dite loi ATR, lance le mouvement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. C'est à ces mêmes EPCI que l'on donnera différentes formes pour couvrir l'ensemble du territoire. Depuis 2010, et la réforme des collectivités territoriales, on en dénombre 4 types : communauté de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropole. Cette réforme a été confortée par la loi NOTRe, du 7 août 2015, dans sa volonté de voir disparaître les syndicats de communes et autres établissements publics de coopération sans fiscalité propre. Dès lors, le seuil démographique pour les communautés de communes passe de 5 000 à 15 000 habitants et rend l'appartenance à ces communautés de communes, en principe, obligatoire. Ces EPCI accaparent une partie importante des compétences communales, ajoutées à une baisse significative des dotations de l'État aux communes, qui les conduirait à se regrouper dans l'avenir. C'est le deuxième front de réforme de l'État. Mais ces réformes d'incitations au regroupement de communes, elles, ne prennent pas. En 1971, la loi du 16 juillet, dite loi Marcellin, sur les fusions et le regroupement de communes est un échec. La fusion y est rendue possible sur décision du préfet, à l'initiative des conseils municipaux des communes limitrophes et après une consultation favorable de la population. Les préfets et les élus locaux, sur qui repose la mise en place de ces fusions, ne souhaitaient pas remettre en cause les petites communes d'où ils tirent leurs pouvoirs. La loi n'a donc pas porté ses fruits. Cet échec vient donc du compromis qu'elle souhaitait réaliser : apporter des avantages symboliques au gouvernement qui était tenu de faire cette réforme, tout en apportant aux acteurs un minimum d'inconvénients4. De cet échec, s'en est suivi un long passage à vide pour les fusions de communes. Entre 1971 et 2010, trop peu de communes avaient fusionné. Dès lors, la réforme des collectivités territoriales dans son chapitre III reprend l'idée de la fusion de commune en créant un statut nouveau, celui de la « commune nouvelle<sup>5</sup> ». Elle reprend l'idée de la loi Marcellin, mais en modifiant ses modalités : elle supprime la consultation citoyenne obligatoire, élargit les acteurs de la fusion aux deux tiers, au moins, des conseils municipaux des communes membres

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Jean DE KERVASDOUÉ; Laurent FABUS; Myriem MAZODIER; Francis DOUBLET. « La loi et le changement social: un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, 1976, 17-3. pp. 423-450.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> JORF n°0292, 17 décembre 2010 [en ligne]

d'une même EPCI et qui représenterait au moins deux tiers de la population totale de celles-ci ; à la demande de tous les conseils municipaux ; ou à l'initiative d'un représentant de l'État dans le département. Pourtant, cette réforme ne prend toujours pas, on assiste à seulement 13 créations de communes nouvelles en l'espace de deux ans. Cet échec est accentué par la comparaison avec les autres pays européens qui eux parviennent à diminuer drastiquement le nombre de communes sur leur territoire national. C'est seulement avec la loi du 6 mars 2015 dite loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, qu'on assiste à un réel bouleversement dans la création de communes nouvelles. Cette réforme instaure un pacte financier qui garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État aux communes qui fusionneraient en 2015 ou 2016. De plus, elle créait le statut de « commune déléguée », qui permet aux municipalités qui fusionnent de ne pas se sentir lésées. Ces différents dispositifs avaient pour but d'inciter à la création de communes nouvelles. On a assisté à partir de ce moment-là, à une augmentation conséquente du nombre de communes nouvelles et par conséquent une baisse du nombre de communes en France. Depuis 2015, ce sont plus de 2 500 communes qui ont fait le choix de se regrouper. Cette réforme a donc bien pris sur le territoire.

La politique publique de diminution de commune a donc été longue à mettre en place et a eu du mal à prendre. On peut néanmoins s'interroger sur la raison de la réussite, partielle, de cette réforme en 2015. Ce qui fait que les réformes de 1971 et 2010 n'ont que très peu marché. Ces questionnements, bien que peu traités par la science politique, ont conduit à interroger les aspects économiques de la réforme. Les travaux de Michel Kolopfer<sup>6</sup> par exemple cherchent à questionner les modifications de la gestion financière imposées par ces réformes aux localités. À travers la question de la réforme des dotations globales de fonctionnement (DGF), Michel Kolopfer s'interroge sur le fonctionnement des collectivités locales à travers les différentes réformes de dotations globales de fonctionnement. Dans son analyse, il observe comment les mutations territoriales permettent de répondre à des enjeux économiques, mais aussi comment ces dotations servent de curseurs pour conduire aux modifications territoriales. L'analyse part de l'État et regarde l'incidence sur les territoires, avant de

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Michel KLOPFER, « Collectivités locales : faut-il réformer la dotation globale de fonctionnement (DGF) ? », *Gestion & Finances Publiques*, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 29-35.

développer des comparaisons entre ces territoires. Michel Klopfer défend le postulat selon lequel les réformes économiques poussent les communes à s'allier ou à fusionner pour répondre à la baisse des dotations globales de fonctionnement introduite par l'État centralisé. Cette analyse s'oppose à celle de Jean-Marc Offner<sup>7</sup> qui dans la revue française de science politique déplace le champ d'analyse vers l'action publique locale. Il constate que les réformes territoriales successives risquent de conduire à la mise en échec de leur objectif initial. Les réformes de centralisations vont par exemple souhaiter réduire les prérogatives de l'action publique locale, mais par ce biais vont conduire les communes à s'organiser en conséquence et se renforcer. Les articles de Romain Pasquier<sup>8</sup> et de Nicolas Kada<sup>9</sup> dans le numéro spécial de La revue française d'administration publique quant à eux retracent le cheminement qui a conduit à ces réformes. Romain Pasquier donne 3 hypothèses sur les raisons de cette « révolution territoriale silencieuse » : celle de l'exceptionnalité de l'organisation territoriale en France; par les pressions exercées par l'Union européenne sur l'État français; mais encore comment des acteurs locaux ont su saisir les opportunités offertes par ces différentes réformes? Nicolas Kada quant à lui met en exergue les aspects novateurs de la loi de 2015 : la préservation d'une densité communale à travers la création des communes déléguées ainsi que les différentes incitations financières qui ont favorisé la réforme.

Pour appréhender au mieux les différentes hypothèses soulevées par les auteurs sur le sujet, j'ai fait le choix d'orienter cette recherche sur un cas spécifique. Dans un souci d'accès direct au terrain, ayant effectué la majorité de mon année en Gironde, le choix d'une commune nouvelle de mon département a été entrepris. Pour faire un choix parmi les 6 communes nouvelles du département, je me suis orienté vers une commune rurale dans le souci d'avoir un meilleur accès au terrain. Ce type de communes étant qualifié par l'INSEE de « commune peu dense ou très peu dense au sens de la grille communale de densité. 10 », je me suis tout de même orienté vers une

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Jean-Marc OFFNER, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, 2016, vol. vol. 56, no. 1, pp. 27-47.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Romain PASQUIER « Une révolution territoriale silencieuse ? » Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale. *Revue française d'administration publique*, 2017, vol. 162, no. 2, pp. 239-252

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Nicolas KADA, « Les « communes nouvelles », vous avez dit nouvelles ? », *Revue Française d'administration publique*, 2017, vol. 162, no. 2, pp. 267-276.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> INSEE, « définition : commune rurale », 9 décembre 2020 [en ligne]

commune nouvelle de près de 3 000 habitants. La commune de Margaux-Cantenac se situe au sud-est du Médoc, elle est connue et reconnue pour ses vignobles. Formée de la fusion de deux communes qui ont fait le choix d'accoler leurs noms, elle appartient à la communauté de communes Médoc Estuaire dans laquelle elle est la seule commune nouvelle. Margaux-Cantenac est la deuxième commune nouvelle du département à s'être créée à la suite de la loi de 2015. Sa création a soulevé de nombreux questionnements sur le choix du nom de la nouvelle commune ou encore sur les conséquences administratives de la fusion. Pour y répondre, les services communaux ont fait appel aux différents organismes de la sous-préfecture, mais ils se sont aussi reposés sur les expériences passées de création de communes nouvelles.

Nous chercherons donc à comprendre pourquoi ces deux communes ont fait le choix de fusionner en 2017. Pour y parvenir, j'ai fait le choix de pratiquer cinq entretiens individuels et un entretien collectif. Ces entretiens m'ont permis d'interroger les maires des communes de Margaux et Cantenac sur trois générations. L'idée était de comprendre le cheminement qui a poussé à la fusion, mais aussi de comprendre ce qui les retenait de le faire avant 2017. La maire la plus ancienne, Madame Dautin, a été élue de 2001 à 2014. Elle est la fille d'un ancien maire de la commune, ce qui permettait d'interroger un temps très long l'histoire communale. L'objectif était de vérifier si les ambitions de fusion avaient émergé depuis peu ou s'il existait déjà des ambitions de fusion depuis plus longtemps. Malheureusement, je n'ai pas pu pratiquer le même entretien avec M. Seynat, ancien maire de Cantenac de 2001 à 2008, car il est décédé l'an passé. Toutefois, l'entretien avec son successeur, Monsieur Boucher, m'a tout de même permis de mieux comprendre le fonctionnement de la mairie de Cantenac. En effet, ayant été acteur de la fusion au cours de son deuxième mandat, son entretien, ainsi que celui de Monsieur Berniard, m'a permis de mieux identifier ce qui a poussé les deux communes à faire le choix de la fusion. Ce dernier étant le maire de la commune de Margaux en 2015, puis celui de la commune nouvelle de 2017 à 2020. Ainsi, ces entretiens m'ont permis de comprendre, au mieux, cette transition. Les deux autres entretiens individuels furent ceux d'un conseiller municipal de la commune de Margaux-Cantenac, Monsieur Cazenave, qui a la double casquette d'élu et de propriétaire de vignoble. L'entretien d'un agent de la sous-préfecture du Médoc chargé de la mise en œuvre des fusions a aussi été nécessaire pour la compréhension de ce cas.

L'objectif de ces entretiens était d'avoir la vision d'un élu sur la manière dont les communes ont fusionné, mais aussi de connaître les intérêts ou les inconvénients qui en auraient découlé pour les notables viticoles, ainsi que les détails techniques des fusions de commune au niveau de l'État. Pour mieux appréhender cette partie technique, mais au niveau communal, j'ai réalisé un entretien collectif avec les deux anciennes directrices générales des services des villes de Margaux et de Cantenac accompagné de la maire actuelle de la commune nouvelle. Mme Michon et Mme Pachet m'ont permis de comprendre les raisons techniques de cette fusion, mais aussi de saisir qu'elles avaient été les différentes problématiques qu'elles avaient rencontrées dans le protocole de fusion des communes. J'aurais souhaité compléter ces entretiens par un questionnaire à la population dans le but de saisir la manière dont elle avait appréhendé cette fusion, mais pour des raisons pratiques liées à la COVID et des raisons organisationnelles, je n'ai pu effectuer cette démarche. Pour compléter ma recherche, je me suis intéressé à un certain nombre de supports de communication de la mairie : journaux municipaux, tract de réunion publique, ou encore presse locale, pour saisir au mieux comment la population avait été enfermée de ce projet.

L'enquête de terrain croisée aux recherches documentaires m'ont permis de mettre en exergue un premier bilan. Les réformes territoriales appliquées dans le temps, mais particulièrement celle des 16 décembre 2010 et du 7 août 2015, ont cherché à réduire les capacités des petites communes. Dans l'objectif de permettre une plus grande visibilité des politiques locales, l'État a conduit des réformes d'incitations à la réduction de capacité des communes rurales. On constate à cet égard un accroissement, des structures de regroupements communaux avec les EPCI à fiscalité propre, mais aussi du poids des intercommunalités dans les prérogatives municipales. Ce développement conduit à la réduction du champ d'action des communes et par conséquent à l'affaiblissement de leur action. Comment expliquer que les communes de Margaux et de Cantenac aient fait le choix de fusionner dans un environnement français défavorable aux fusions de communes ? Cette problématique conduit à développer des interrogations sur les conditions propices à ce changement à travers la loi et l'histoire communale (I), mais aussi l'évolution des contraintes qui pèsent sur la commune nouvelle au cours du processus (II).

# <u>CHAPITRE I</u> <u>LA LOI ET LE CHANGEMENT DE POPULATION COMME CONDITIONS</u> DE RÉALISATION D'UNE IDÉE ANCIENNE

### I. Deux communes aux histoires et enjeux liés

### A. Des legs historiques communs

Créées par la loi du 14 décembre 1789, les communes de Margaux et de Cantenac sont issues de l'éclatement de la paroisse de Saint-Michel située dans le district de l'archiprêtre de Moulis en plusieurs communes. Dès lors, les deux communes se développent conjointement autour de la viticulture. On observe même dans les registres viticoles de l'époque l'appellation Margaux-Cantenac pour désigner la provenance du vin<sup>11</sup>. La frontière opaque entre les deux villes viticoles fut accentuée en 1855, avec le classement officiel des vins de Bordeaux qui classa neuf vignobles à cheval sur Margaux et Cantenac. Cette connivence provenant de la viticulture, mais aussi du développement des deux villes. Elle est considérée, encore aujourd'hui, comme le « fer de lance de l'économie locale » par l'ancien maire de la commune nouvelle<sup>12</sup>.

Contrairement à 90 % des communes et des départements<sup>13</sup>, les frontières de Margaux et de Cantenac ne sont pas restées fixes depuis la Révolution française. Autour des propriétés viticoles, situées dans l'ancienne ville de Margaux, s'est développé un bourg. Déjà présent durant l'Ancien Régime, ce bourg est aujourd'hui attribué à l'ancienne ville de Margaux. Il s'étendait à proximité de l'église Saint-Michel, attenante à ce qui est devenu plus tard le château Margaux. Les domaines viticoles se sont agrandis au fil du temps, et se sont développés à cheval sur les deux communes. Par exemple, le domaine de l'emblématique Château Margaux est encore à cheval sur l'ancienne frontière. Autour du commerce viticole engendré par les propriétés s'est créée une activité économique liée à la production et la vente du vin, facilité par la proximité géographique de la ville de Bordeaux. Cette concentration d'activité a par la suite entraîné l'étalement géographique sur la frontière des deux communes.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> René PIJASSOU, *Château Rauzan-Ségla : la naissance d'un grand cru classé*, Paris : Editions de La Martinière, 2004, p.28

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. Édito. *Trait-d'Union*. Janvier 2020, n.3, p.3

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> PASQUIER Romain. « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *op.cit.*, pp. 239-252.

Un autre hameau préexistait pourtant déjà plus au sud, à proximité de l'Église Saint-Didier. Cette zone est devenue par la suite le bourg de Cantenac, mais a toujours été très affaiblie par l'activité de la frontière entre les deux communes<sup>14</sup>. C'est donc le centre de la commune de Margaux, et les 8 rues partagées avec Cantenac, qui ont été placées au centre des arguments en faveur de la création de la commune nouvelle. Au dire de l'ancien maire de Margaux, la fusion était inévitable, car elle répondait à une « logique géographique. <sup>15</sup> »

On assiste depuis la moitié du 19e siècle à l'éclosion de deux phénomènes, encore existants aujourd'hui, qui continue a lié les deux communes : un centre d'activité commun, et deux communes géographiquement situées atour de ce centre. Le développement de cette partie du territoire montre aussi l'ascendance de la commune de Margaux sur celle de Cantenac, au détriment de son bourg. Les deux communes qui partaient d'un postulat de départ semblable se sont inégalement développées dans leur centre. Cette mise en abîme est mise en exergue par la présence d'une gare dans l'ancienne ville de Margaux et non pas à Cantenac¹6. L'infrastructure ferroviaire étant synonyme de développement de la commune¹7, on observe ici une démonstration de la reprise d'enjeux symbolique par la ville de Margaux, au détriment de sa voisine. Pour autant, ces villes portaient des similitudes importantes dans leur structure sociale.

Durant le Premier Empire, plusieurs familles de notables, au sens de la définition donnée par Éric Kerrouche<sup>18</sup>, prennent l'ascendant sur la gestion des deux villes. Les propriétaires viticoles, enracinés localement par leur histoire et leur patrimoine, ont accumulé un patrimoine foncier et une fortune très importante qui leur permet d'asseoir leurs présences. Ces mêmes notables, ayant des intérêts partagés, ont mis en exergue leurs volontés de voir l'activité commerciale se regrouper autour d'un point central : le bourg de Margaux. Par ce regroupement, l'activité était plus centralisée et donc la gestion de la population et des infrastructures était facilitée. Ces

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Annexe 1 — Carte commune

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Le Cor Louis et Lestage Julien, « Margaux et Cantenac préparent leur mariage », Sud-Ouest, 1 mars, 2016, p.7

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Annexe 1 − op. cit

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> BARON Nacima, & ROSEAU Nathalie. « Les gares au miroir de l'urbain », Flux, 2016, vol. 103-104, no. 1-2, pp. 1-8.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> KERROUCHE Éric. « Notable », Romain Pasquier éd., *Dictionnaire des politiques territoriales*. Presses de Sciences Po, 2020, pp. 395-404.

figures notabiliaires, pourtant issues de deux villes différentes, se retrouvent sur une terre viticole commune et par conséquent partagent des aspirations communes. Ces volontés communes ont permis un rapprochement géographique des habitants, mais ont par conséquent rendu plus floue la délimitation entre les deux villes. Les jeux d'échange et de vente de terre à beaucoup modifier le cadastre des deux villes, et nous pouvons observer à cet effet un bouleversement entre la frontière déterminée en 1826<sup>19</sup> et celle d'avant la fusion<sup>20</sup>.

Cette tradition de notabilité viticole a perduré, le maire de la commune de Cantenac de 1975 à 2008 était propriétaire viticole et les différents conseils municipaux étaient en grande partie composés d'individus de la notabilité viticole, principalement des propriétaires viticoles. On retrouve ce même schéma dans la commune de Margaux, mais avec une particularité : les différents conseils municipaux élus étaient composés de notables viticoles issus du monde du courtage ou du négoce. Ils étaient par conséquent plus attachés à la production qu'aux terres viticoles.

« Traditionnellement, à Cantenac, on protégeait les intérêts des propriétaires par ce que le conseil municipal a une vraie tradition dessus. Margaux c'est plus ceux qui vivent autour de la viticulture »

Monsieur Boucher, ancien maire de Cantenac.

Cette différence est essentielle dans la manière dont la politique communale a été appréhendée. La ville de Margaux cherchait à mettre en exergue le territoire, à défendre le monde de la viticulture de manière générale, tandis que la commune de Cantenac cherchait à préserver les intérêts des exploitants. Ces deux notabilités, qui pourraient semblaient similaires aux premiers abords, ont donc joué un rôle conjoint dans l'appréhension du territoire, mais avec des visions parfois très différentes. Par exemple, le maire de la commune de Margaux de 1973 à 1995, Monsieur Bernard Ginestet, était écrivain et négociant. Durant son mandat, M. Ginestet a souhaité faire rayonner le territoire médocain, mais a mis en place une fiscalité communale plus désavantageuse pour les vignobles qu'à Cantenac. Monsieur Seynat, ancien maire de

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Table d'assemblage 1826, Archive départemental de la gironde. <a href="https://urlr.me/dgQGC">https://urlr.me/dgQGC</a>

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Annexe 1 — op. cit.

Cantenac, dans une logique inverse à Monsieur Ginestet a maintenu basse la fiscalité sur les taxes foncières sur les non-bâtis dont font partie les vignes.

### B. <u>L'imbrication de l'action publique municipale à l'échelle des</u> deux communes

Les deux villes partagent une histoire liée qui les a conduits à favoriser une action publique à deux. Elles se sont développées chacune de leur côté en se prenant mutuellement en compte dans la gestion de leur municipalité respective. Les nombreuses proximités entre conseillers municipaux, ainsi que leur obligation de travailler ensemble les ont conduits à créer des partenariats implicites. Cette influence réciproque a entraîné les deux municipalités à conduire des politiques publiques qui se ressemblaient fortement. Cette ressemblance étant due à la fois à des ententes entre partenaires municipaux, qu'à une forme de compétition entre communes. L'administration des deux villes s'est uniformisée. En uniformisant l'administration, les deux villes ont amené leurs usagers à ne plus percevoir aucune différence entre les deux communes.

On observe deux raisons de la proximité qu'il existait entre les deux conseils municipaux. D'une part, les conseillers municipaux vivent dans un univers géographique et économique très proche, de nombreux points de convergence existent. Les conseillers municipaux avaient des rapports familiaux,<sup>21</sup> ou encore commerciaux, qui les ont entraînés à se côtoyer régulièrement en dehors du cadre de leur mandat. Cette « proximité de vie » est d'ailleurs considérée comme un facteur de réussite des formations de communes nouvelles pour Thibault Hulleux, ancien directeur général des services d'une des premières communes du Morbihan qui a fusionné en 2016.<sup>22</sup> Pour autant, les liens forts, l'histoire longue et l'imbrication des réseaux de la vie sociale ne sont pas les seuls vecteurs d'alliances qui existaient entre les deux conseils municipaux. Une proximité politique entre les élus des deux municipalités s'était créée, en grande partie, par la délégation de compétences des communes à l'intercommunalité Médoc-Estuaire dont elles étaient membres. Créée en 2002, elle reprenait un ensemble

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Entretien numéro 1 — Monsieur Berniard

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> LEBLONG-MASCLET Gwenaël. « 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*, 2017, vol. 162, no. 2, pp. 307-312.

de compétences obligatoire sur l'aménagement urbain ou encore sur le développement économique des communes. Cette délégation de services publics a permis de régler des problèmes de gestions courants communs aux deux villes, mais a aussi parfois créé des climats de mésalliances entre elles. C'est aussi au sein de l'intercommunalité Médoc-Estuaire que les premières alliances politiques entre conseillers municipaux se sont créées. Les habitudes de travail prises lors des travaux intercommunaux ont même été mises en avant dans la promotion du projet de commune nouvelle aux habitants. On retrouvait, en 2017, dans la lettre d'invitation à la réunion publique de présentation du projet de fusion, un encart à cet effet.<sup>23</sup> C'est aujourd'hui l'un des arguments que l'on retrouve lorsque l'on interroge les élus sur le projet et les risques de mésententes auxquelles ils auraient pu être confrontés.

« La transition [politique] était facilitée au moment de la fusion, on travaillait déjà main dans la main pour ceux qui étaient à la ComCom et ceux qui avaient des fonctions [dans les EPCI] »

Madame Martin, maire de Margaux-Cantenac

Cette mise en commun dans l'activité politique allait encore plus loin. Les élus profitaient aussi de leur proximité pour influer sur les syndicats de communes auxquelles ils appartenaient et dans lesquelles ils partagent de nombreux intérêts. Lors de la présentation à la presse du projet de fusion, Monsieur Boucher avait rappelé qu'ils partageaient la même communauté de communes, mais aussi : « le même syndicat des eaux, les enfants dépendent du même collège, on a un même centre de pompiers au niveau départemental, on a un bureau de Poste identique, la gare est à Margaux [...] et on a géographiquement des points convergents énormes [..] On a cinq ou six rues qui sont complètement mitoyennes jusqu'à faire partager notre éclairage public.<sup>24</sup> » Cette proximité des infrastructures et la mutualisation de nombreuses activités les ont donc amenés à mettre en œuvre des actions publiques qui se ressemblaient. Pourtant, on a pu observer que ces mises en œuvre répondaient aussi à des logiques de concurrences entre les deux communes.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. Vos élus. Votre commune Nouvelle. Janvier 2017, n.1, p.4

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> MARCO Jeanne-Marie. « La commune de Margaux, renommée pour son Château, va fusionner avec Cantenac» France Bleu Gironde [en ligne], 13 mars 2016

Pour mutualiser leurs activités, répondre au double enjeu de développement et de concurrence, les deux communes ont réalisé des alliances, mais aussi avec les autres communes environnantes. On avait par exemple un groupe scolaire à Margaux, tandis que la commune de Cantenac était membre d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI) avec la ville de Labarde. Margaux ayant fait le choix de prendre la totalité du cursus sur son territoire, elle n'a pas souhaité mutualiser cette compétence avec la commune de Cantenac. On retrouve ici un point de discorde très important pour les deux communes.

Les deux communes fonctionnaient déjà de pair dans les instances intercommunales, mais aussi dans la gestion de leurs infrastructures. Par exemple, les deux communes se sont réparties implicitement dans les années quatre-vingt la construction d'infrastructures sportives : Margaux créant un terrain de football tandis que Cantenac construisait un terrain de rugby<sup>25</sup> et de tennis. On observe là que les deux communes sans se l'avouer directement étaient autant en concurrence qu'en alliance. Cette répartition d'enceintes sportives pourrait paraître anecdotique dans ce travail de recherche, mais on observe que les associations sportives ont joué un rôle très important dans la cohésion des deux villes. L'école de rugby de Cantenac recevait une subvention de la mairie de Margaux qui était justifié par le grand nombre de Margalais qui pratiquaient dans le club. L'autre exemple, encore plus criant, est l'équipe de football amateur CMS (Cantenac-Margaux-Sportif). Club qui a permis à Monsieur Boucher, maire de Cantenac au moment de la fusion, de réaliser sa carrière de footballeur professionnel. C'est aussi dans ce club qu'il est devenu ami avec Monsieur Berniard, son homologue de Margaux au moment de la fusion<sup>26</sup>. La vie associative a donc été une source de création de liens entre les habitants des communes. On retrouve pourtant d'autres associations emblématiques de cette entente : le centre national des anciens combattants<sup>27</sup> ou encore l'association de chasse<sup>28</sup> qui sont deux associations d'ordinaire très ancrées territorialement sur un unique village, mais qui dans ce cas liaient déjà les communes dès les années quatre-vingt-dix. Ces canaux associatifs ont été très valorisés par les municipalités des deux communes au moment

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> La communauté urbaine, « résultat sportifs » Sud-Ouest, 15 octobre 1971, p.11

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Entretien numéro 2 — Monsieur Boucher

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> JO n°20100012, 20 mars 2010, texte n°674 [en ligne]

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Annuaire des sociétés, 23 février 1989 [en ligne]

de la fusion, elles illustraient l'entente et la prospérité de l'alliance entre les deux villes. Une association en particulier ressort grandie de cette fusion de communes : l'association du comité des fêtes de Margaux-Cantenac. Cette association ayant toujours milité pour un rapprochement toujours plus important des deux communes. Elle organisait des festivités conjointes entre les deux communes et s'engageait pour la préservation du patrimoine des communes. Cette volonté de communion était si forte que son conseil d'administration était toujours composé à moitié d'habitants de Margaux et de Cantenac.

Cette proximité géographique, sociale et associative des habitants qui partageaient les mêmes services de l'État, du département et de la commune les a habitués à avoir un même niveau de services publics, dans les mêmes conditions et à un coût similaire. On s'aperçoit d'ailleurs que les communes avaient toutes deux un niveau d'endettement par habitant en dessous de la moyenne nationale et un niveau d'imposition quasi semblable.<sup>29</sup> Ces similitudes ont été une ressource au moment de passer de deux à une seule commune, les habitants n'ayant que peu de réels changement dans l'action publique qui leur été proposé.

# C. <u>Des problématiques liées aux manques de coopération intercommunale ancrée historiquement</u>

Dès les années soixante, la question de fusionner émerge dans les débats municipaux des communes de Margaux et de Cantenac. On y retrouve des problématiques auxquelles les municipalités ont été confrontées jusqu'à leur regroupement. Malgré une entente politique dans les intercommunalités et la gestion collective de parcelles de politique publique, la coordination n'a pas toujours été au beau fixe entre les deux communes. Au fil du temps, des querelles autour de la gestion administrative de prérogative partagée se sont créées. On trouve trois raisons à ces mésententes : la première étant la gestion de l'école communale de Margaux. Cette politique publique n'étant pas partagée, les enfants devaient rejoindre l'école de leurs villes respectives. On retrouve pourtant dans les années cinquante des délibérations où le conseil municipal se plaignait du fait que l'école de Margaux accueillait beaucoup

\_

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Entretien numéro 2 — op. cit.

d'enfants de la Cantenac. Or, ce surplus d'élèves non issus de la commune de Margaux engendrait un surcoût pour la ville. Ici, les deux villes payaient le coût de leur manque de coordination au moment de créer les structures scolaires. Le second point de discorde est la gestion du parc électrique des deux communes. Pourtant, partenaire au sein du syndicat d'électrification du Médoc<sup>30</sup>, la gestion du parc électrique partagée dans les rues communes, ainsi que les gestions courantes, ont conduit les deux communes à se diviser. Comme le rapporte un article de la presse locale, l'un des incidents qui revient le plus souvent dans l'histoire communale de Margaux à ce sujet. C'est l'histoire d'un transformateur électrique de la ville de Cantenac qui était situé à Margaux. Au moment où ce transformateur s'est retrouvé en décrépitude, c'est la commune de Margaux qui a dû prendre en charge les travaux qui pourtant ne concernaient pas ses usagers, mais ceux de la commune de Cantenac. Cette histoire, pourtant anecdotique, a marqué les esprits et a été évoquée lors de l'entretien de Madame Dautin<sup>31</sup>, ancienne maire de la commune. Le dernier point de tension entre les deux villes était la gestion des rues mitoyennes. Comme le rapporte l'histoire du transformateur électrique déjà évoqué, les deux communes cherchent à faire porter le financement des infrastructures mitoyennes à l'autre. Ainsi, les maires des deux communes, malgré leur bonne entente, souhaitaient faire porter cette charge à l'autre. Ces points de dissonance devaient trouver une solution entre l'ouverture d'un conflit profond entre les deux communes ou l'idée de fortifier leurs rapports communs avec un regroupement au sein d'une seule et même commune. C'est la seconde solution qui fut envisagée, avant d'être définitivement retenue.

Cette aspiration d'unité de commune n'était pas seulement le résultat de mésentente administrative, mais aussi d'une volonté du tissu économique de la région viticole. Depuis de nombreuses années, les notables viticoles cherchaient à rassembler les différentes communes recouvertes par l'appellation Margaux en une seule et même commune. L'appellation étant étendue sur cinq communes, de taille semblable, elle aurait permis de créer une commune de 72,55 km² pour 8 800 habitants. Ce groupement permettant de créer une petite ville et non pas une « super commune » aurait répondu aux visées économiques du secteur viticole, et avec un marketing

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Banatic. « syndicat intercommunal d'électrification du médoc », Fiche signalétique [en ligne]

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Entretien numéro 3 — Madame Dautin

territorial déjà bien avancé. Le projet avait été réfléchi et a été repris au moment de créer la commune nouvelle en 2016. Le maire de Margaux, qui pourtant ne venait pas du monde viticole s'en était emparé. Il avait repris l'idée de cette commune avec le nom de « Margaux, villages viticoles » qui permettait de ne pas faire trop disparaître les anciennes communes et de garder une histoire commune : celle de l'appellation.

« Au moment de mettre en place le projet, on en a parlé aux autres Maires [de l'appellation], notamment Soussans vu qu'il n'était pas en bonne santé, mais il y a des égos dans ses projets donc on a préféré faire à deux avec Éric [Boucher] »

Monsieur Berniard, ancien maire de Margaux

Le projet n'a finalement pas eu lieu à cause des égos des maires des communes de l'appellation. On peut tout de même relever que cette raison est avancée par le maire de Margaux, sans contrepoids. Au cours des différents entretiens, le fait que les maires de l'appellation ont été sollicités à cet effet a été évoqué, mais la raison de l'échec invoqué est à nuancer. On peut tout de même observer qu'un projet de création de communes nouvelle dans la région avait été déprogrammé pour des raisons similaires. Les communes de Couqèques, Yzans-de-Médoc, Ordonnac et Saint-Christoly-Médoc ne sont pas arrivées à aboutir à un projet de commune nouvelle, à cause des divisions sur le nom du futur maire.<sup>32</sup> C'est sûrement à ce type de « problèmes d'égos » auquel Monsieur Boucher ferait référence. Ce qui les a conduits à s'interroger sur les porteurs du projet de commune nouvelle et les risques de mésentente.

L'ensemble des problèmes de gestion des deux communes, conjugués au risque de division en cas de grosse fusion, a conduit les deux conseils municipaux à se questionner sur l'éventualité de ne former plus qu'une seule et même commune. Cette ambition a conduit les deux municipalités à prendre attache avec les services de la sous-préfecture de Gironde en 2003. Le sous-préfet les a donc informés des dispositifs de la loi Marcelin. Cette loi réclamait un référendum local. Or, selon les dires de Madame Dautin, le maire de Cantenac (Monsieur Jean-Pierre Seynat) craignait l'avis de sa population<sup>33</sup>. Il ne souhaitait pas remettre en cause sa légitimité à travers un

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Entretien numéro 5 — Monsieur Deffore

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Entretien numéro 3 — op. cit.

référendum qui aurait pu le placer en mauvaise posture dans le cas où il aurait souhaité briguer un nouveau mandat. Et si la population avait accepté le projet, il craignait de devoir laisser sa place de maire, car il pensait obtenir un suffrage moins favorable que son homologue de Margaux. Le projet n'a donc pas abouti à cause de cette disposition de la loi Marcelin et des craintes politiques qu'avaient les maires de l'époque. Par ailleurs, dans la région Médocain, en 2016, un projet de commune nouvelle a été invalidé par les habitants lors d'un référendum municipal sur le sujet<sup>34</sup>. Ce désaveu, géographiquement proche, laisse penser que les craintes des maires n'étaient pas infondées.

On s'interroge pourtant sur le temps long qui existe entre l'émergence de l'idée de fusionner dans les années soixante, et la première prise de contact en 2003. On constate en premier lieu que dans les années soixante, la solution était envisagée sans être réellement étudiée. De plus, l'aspect « village » était beaucoup plus présent. Mais dans les années quatre-vingt-dix, c'est une autre contrainte qui a pesé sur la commune de Margaux. Le conseil municipal était le théâtre d'un conflit, entre deux familles de notables viticoles, né de la volonté de la fille de l'ancien maire de reprendre les rênes de conseil municipal en 1996. Ce conflit rendait les délibérations compliquées et conduisait à des conseils municipaux très mouvementés. Cette division interne a donc conduit la sous-préfecture à mettre en garde les deux communes sur la réalisation d'un conseil municipal rassemblée et par conséquent d'avoir le risque d'une opposition au projet déjà formée<sup>35</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Lestage Julien, « La consultation a mis fin à la fusion », *Sud-Ouest*, 13 octobre, 2016, p.7.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Entretien numéro 3 — op. cit.

### II. L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité au milieu des années 2010

### A. Une population municipale qui change

Le plan local d'urbanisme de la ville de Margaux-Cantenac faisait état de la reprise de la croissance démographique de la ville depuis 1999<sup>36</sup>. Cette augmentation de la population a entraîné de nombreux changements dans la vie communale. Considérée comme l'un des « premiers alliés de la commune nouvelle<sup>37</sup> » par Loïc Cauret, maire d'une commune nouvelle, leur opinion est, normalement, prise en compte dans la fabrique de l'action publique. Or, comme nous l'avons vu précédemment, les maires craignaient leur opposition au projet dans les années passées. On assiste pourtant, avec l'accroissement de la population, à une modification de l'opinion sur le sujet.

La population changeante, l'attachement à l'identité de la commune s'est estompé. Les nouveaux habitants des communes de Margaux et de Cantenac semblent s'être détachés de l'histoire de la commune qu'ils ont intégrée. Par ce prisme, la problématique de l'attachement à l'histoire de la commune a été écartée. Les anciens habitants, qui faisaient office de mémoire de la commune, ont été accompagnés dans ce changement. Les maires ont décidé de modifier la structure communale en douceur, sans brusquer les plus anciens. À cet effet, le maire de la commune nouvelle avait déclaré un an avant la fusion, dans la presse locale régionale, « Nous allons y aller à pas de velours. On sent que les gens sont attachés à leur village. Nous allons y aller à pas de velours. On sent que les gens sont attachés à leur village. Nous allons y aller à pas de velours du municipalité s'est appuyée sur le détachement de la figure communale ancienne qu'apportaient les nouveaux arrivants. Ce détachement s'est accru par le fait que les plus anciens habitants, l'âge avançant, avaient moins le sentiment d'être légitimes sur la question. Au regard de la technicité de la réforme, la plupart n'ont pas osé s'exprimer sur la question de préserver l'identité de leur commune<sup>39</sup>. Cet enjeu est pourtant très

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Mairie de Margaux, « Plan local d'urbanisme de la commune », 16 octobre 2013

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> LEBLONG-MASCLET Gwenaël. « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *op.cit.*, pp. 307-312.

<sup>38</sup> Le Cor Louis & Lestage Julien, « Margaux et Cantenac préparent leur mariage », Sud-Ouest, op.cit., p.7.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Entretien numéro 3 - op. cit.

important dans le cas d'une fusion de commune, car l'enjeu de la perte du nom d'une commune est à prendre en compte.

Ce détachement de l'histoire communale permet aussi de faire oublier certaines contraintes qui ralentissaient le projet de commune nouvelle. Jusqu'en 2002, la ville de Margaux était marquée par la division de son conseil municipal. On observe cependant qu'avec l'arrivée d'une population détachée de ces querelles internes, la gestion s'en est vue simplifiée. Le conseil municipal s'est unifié, les habitants n'étaient plus appelés à faire un choix entre deux « clans » tous les 6 ans. Il ne reste d'ailleurs plus de conseillers municipaux de cette époque. On compte dans le conseil municipal actuel de la commune nouvelle un ratio très faible d'acteur originaire de la ville. Un seul conseiller a sa famille installée depuis plus de 50 ans et 3 sont présents à Margaux-Cantenac depuis moins de 5 ans<sup>40</sup>. Cette observation permet ainsi de faire un lien entre accroissement de la population et reprise en main de la gestion de la commune grâce au projet de fusion. Ce projet qui pouvait être réfréné par l'attachement communal est en réalité encouragé par les nouveaux arrivants qui souhaitent privilégier la bonne administration à la préservation communale. En accaparant un projet ancien, la « nouvelle population » a modifié la structure politique des deux communes et l'a unifié.

Cette démonstration fait un lien entre accroissement de la population et le « changement de population » ; or ce lien n'est pas toujours évident. Pourtant, on assiste avec le développement de la population des deux communes dans les années quatre-vingt-dix<sup>41</sup> à un changement majeur dans la structure sociale de la ville. La notabilité viticole s'est vue réduite quantitativement dans les deux communes, et par conséquent, le système qu'elle entraînait derrière elle. Ce changement étant dû à l'installation de nouveaux acteurs extérieurs au milieu agricole. La part d'agriculteurs/ exploitant s'est réduite au profit des autres catégories socioprofessionnelles<sup>42</sup>. Cette donnée étant à mettre en perspective avec l'évolution de la filière viticole qui comprend

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Entretien numéro 4 — Monsieur Cazenave

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Insee, « Évolution et structure de la population en 2017 » [en ligne]

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Insee, « Évolution et structure de la population en 2010 », 21 avril 2014 [en ligne]

de plus en plus d'activité annexe<sup>43</sup>, mais qui s'est détachée des figures « traditionnelles locales ».

La population s'est détachée de la viticulture, mais n'a pas quitté la filière viticole pour autant. L'augmentation de la population a entraîné une concentration de l'activité économique vers le secteur viticole et non plus la simple exploitation viticole. Ces modifications sociales professionnelles ont entraîné des changements structurels au sein des conseils municipaux. Ces changements ont entraîné une modification de la notabilité dans les deux villages qui est donc passée d'une notabilité ancienne à une notabilité plus technique. Le tournant arrive en 2001 avec l'élection de Monsieur Boucher à la tête de la commune de Cantenac et en 2008 avec l'arrivée de Monsieur Berniard à la tête de la commune de Margaux. Ces deux maires, non issus du monde de la viticulture, se sont créés un bagage technique qui leur a permis d'accéder à cette nouvelle forme de notabilité. Le premier étant directeur général des services d'une commune du médoc, tandis que l'autre était un chef d'entreprise à la retraite. Pour autant, le monde viticole a tout de même cherché à conserver son influence dans les décisions municipales, malgré une faible présence dans les instances.

« Les propriétaires se sont détachés des conseils municipaux, et même de manière générale les gens du vin. Je dois me battre pour faire entendre la voix des vignobles. Heureusement, on est présent d'autre manière comme mon frère qui est président de l'ODG de Margaux »,

Monsieur Cazenave, conseiller municipal.

Au cours de l'enquête, on observe pourtant que les différentes figures communales (ancien maire, notable viticole et médecin) ont fini par trouver leur intérêt dans le projet de commune nouvelle. Et parmi eux, la notabilité ancienne de la ville issue de la viticulture. Le projet a donc été porté par une « nouvelle génération » d'habitants, tout en maintenant l'aval des « anciens ». L'ancienne maire, Mme Dautin avait déjà souhaité mettre en œuvre la fusion durant son mandat<sup>45</sup>, le médecin le plus

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Insee, « De grandes exploitations agricoles qui intègrent vinification et négoce dans le bassin Bordeaux-Aquitaine », 20 avril 2018 [en ligne]

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> FAURE Alain. « Les passions de l'élu local, du notable au médiateur », *Histoire@Politique*, vol. 25, no. 1, 2015, pp. 197-211. [en ligne]

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Entretien numéro 3 - op. cit.

âgé de la commune avait été dans le conseil municipal précédent et encouragé le projet. Les notables viticoles ont fini par trouver un avantage matériel dans l'idée de créer une commune où la viticulture pourrait être replacée au centre des priorités communales. On voit d'ailleurs cette volonté dans le bulletin communal de transition entre ancienne et nouvelle structure, qui mettait en avant l'atout attractif pour la filière viticole qui s'en retrouverait dynamisée<sup>46</sup>.

### B. Des incitations qui poussent à la fusion

L'histoire de la fusion de communes en France a été longue et compliquée à mettre en œuvre. On constate que c'est la réforme de 2015 sur le régime des communes nouvelles qui a marqué le tournant de la fusion en France. La commune de Margaux-Cantenac a été créée en 2016 et donc répond à ce besoin. La loi du 16 mars 2015 vise à améliorer la réforme du 16 décembre 2010 qui réinstaurait les communes nouvelles. Elle visait à redéfinir l'architecture institutionnelle du régime de la fusion de commune en y inscrivant plusieurs types d'incitations. Pour Romain Pasquier, ces incitations s'appuient sur deux paramètres principaux : un projet d'accroissement des ressources financières et juridiques des communes, ainsi que la mise en exergue des ressources économiques du territoire.<sup>47</sup> La réforme de 2015 répondait à cet enjeu sous la forme d'incitations financières lors de création de communes nouvelles. L'État dans la réforme proposait un pacte financier qui garantissait le gel des dotations durant trois ans pour les communes qui fusionnaient en 2015 et 2016. Cette incitation ayant été prolongée, au vu de l'engouement autour de la réforme, aux communes qui fusionnait en 2017. On peut dresser un parallèle avec les incitations qui avaient déjà été utilisées pour promouvoir l'intercommunalité, sous forme de bonification de la dotation globale de fonctionnement, sous la loi Chevènement<sup>48</sup>. Pourtant, cet enjeu financier est relativisé par Gwenael Lebrong-Masclet qui met en exergue d'autres critères de réussite, à travers une « recette subtilement dosée entre un projet stratégique, des maires

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Pourquoi créer une nouvelle commune ? » Votre commune Nouvelle. Novembre 2016, n.1, p.3

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> PASQUIER Romain. « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, *op.cit.*, pp. 239-252.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> LEFEBVRE Rémi Municipales: quels enjeux démocratiques?, ob.sit., p.120

porteurs d'un projet collectif et une adhésion de la population<sup>49</sup>. » On retrouve à cet effet dans la loi, un accompagnement à la transition démocratique, qui a pris la forme du statut de maire délégué pour les communes qui disparaissaient.

L'incitation financière n'a pas été capitale selon les dires des maires des deux communes<sup>50</sup>. On observe cependant que c'est l'un des arguments utilisés par Monsieur Boucher pour justifier le projet de fusion auprès de la presse locale<sup>51</sup>. La création d'une commune nouvelle permettrait de faire face aux difficultés des communes à boucler leur budget<sup>52</sup>. Ce double discours est dû au fait que les communes ont profité de l'opportunité qui leur était offerte : un pacte de stabilité des DGF pour les trois premières années de la vie de la nouvelle commune ainsi qu'une bonification de sa dotation forfaitaire de 5 % durant la même période<sup>53</sup>. Le tout en répondant aux besoins communaux déjà évoqués en amont. Cette mutualisation permettait de répondre, au mieux, au besoin de la population. Pourtant, Romain Pasquier met en garde les communes dans la perspective d'une fusion, contre « la désertification des campagnes et à l'accroissement des inégalités territoriales<sup>54</sup> » qu'engendreraient ces mises en commun.

Pour répondre au risque d'accroissement des inégalités territoriales, la réforme de 2015 a accentué le statut des communes déléguées. Cette solution permettrait de ménager les communes fondatrices et les élus, ce qui aurait conditionné la réussite du dispositif selon Nicolas Kada<sup>55</sup>. Cette possibilité a été prise en considération au moment de la fusion des deux communes, mais à une moindre échelle. La commune de Cantenac est devenue « commune déléguée », mais seulement durant une seule année. Le maire délégué est donc resté à ce poste durant cette période avant de redevenir seulement premier adjoint de la commune nouvelle. Ce choix a été fait pour créer une

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> LEBLONG-MASCLET Gwenaël. « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *op.cit.*, pp. 307-312.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Entretien numéro 2 — Monsieur Boucher

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> BARRET Dominique. « Margaux-Cantenac sera la première commune nouvelle du Médoc », *Journal du Médoc*, 11 novembre 2016, p.6

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Marco Jeanne-Marie. « La commune de Margaux, renommée pour son Château, va fusionner avec Cantenac.», ob. cit.,

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> PASQUIER Romain. « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *op.cit.*, pp. 239-252.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> PASQUIER Romain. « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Ibid.*, pp. 239-252.

<sup>55</sup> KADA Nicolas. « Les « communes nouvelles », vous avez dit nouvelles ? », op.cit., pp. 267-276.

transition plus acceptable pour une partie de la population plus réfractaire au changement. Seulement, encore aujourd'hui, certains habitants demandent la réouverture de la mairie de Cantenac, qui est pourtant vidé de sa substance<sup>56</sup>.

On ne peut pourtant pas arrêter le champ d'analyse de cette fusion aux incitations législatives. Les deux communes ont répondu favorablement aux incitations de la loi de 2015, mais elles ont aussi répondu à un besoin global d'unification et d'un terrain propice. Comme nous avons pu le constater au début de ce travail, la question de fusionner s'était déjà posée, mais le projet n'avait pas abouti. On constate que l'environnement direct et indirect a joué un rôle important en faveur du projet de 2017. Les communes de Margaux et de Cantenac ont été parmi les premières communes nouvelles à voir le jour, mais pour y parvenir elles ont pris en compte la réussite du projet de fusion des communes d'Aubie-et-Espessas, Saint-Antoine et Salignac, devenu commune nouvelle Val-de-Virvée<sup>57</sup>. Mais aussi le contre-exemple d'un projet de fusion des communes de Couqèques, Yzans-de-Médoc, Ordonnac et Saint-Christoly-Médoc déjà évoqué. Ce projet lancé en 2015 n'a jamais pu voir le jour suite à la consultation de la population qui s'est opposée au projet<sup>58</sup>. Les communes de Margaux et de Cantenac ayant pris en compte cet échec et n'ont pas souhaité soumettre le projet à la population, qui aurait pu s'y opposer par manque de compréhensions.

« On est allée à la rencontre de nos collègues de Val-de-Virvée et de Yzan [de Médoc] pour mieux comprendre et prendre ou non-exemple. Ça a permis d'éviter le piège de la consultation »,

Monsieur Berniard, maire de Margaux-Cantenac.

Au fil du processus, les contacts avec la commune de Val-de-Virvée se sont détachés du cadre politique, et ont glissé vers un cadre plus administratif. La place de la directrice générale des services de la ville de Cantenac avec son homologue de la commune nouvelle de Val-de-Virvée est significative de la place prise par celle-ci. Les deux anciennes directrices générales des services (DGS) ont eu en charge d'assuré

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Entretien numéro 4 — Monsieur Cazenave

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> JORF n°0025, 30 janvier 2016 [en ligne]

<sup>58</sup> LESTAGE Julien. « La consultation a mis fin à la fusion », ob. sit., p.7

l'ensemble de la partie technique du projet. Déjà habitués à travailler ensemble dans le cas de problématique liée aux deux communes, les deux employés communaux ont servi la fusion de commune. Comme dans le cas de l'intercommunalité, les directeurs généraux des services ont créé le pont entre enjeux administratifs et enjeux politiques. Cette association fut à la fois politique et symbolique, les deux DGS ont été les deux premières à travailler symboliquement dans le même bureau, avant même que la fusion soit effective, et par conséquent ont donné un signal fort aux autres agents des deux communes quant au fait qu'il faudrait désormais travailler de paire<sup>59</sup>. Cette volonté de montrer une union symbolique entre le personnel communal a aussi été reprise par les maires des deux communes qui ont décidé de s'afficher ensemble lors des vœux à la population ou encore lors des rendez-vous sportifs des deux villes, un an avant la fusion. La volonté de se montrer unie devant la population répondait au risque d'échec mis en exergue par l'avis négatif de la consultation municipale de Couquèques. Les deux maires de Margaux et Cantenac ayant été très marqué par le climat qui avait régné durant les débats sur le projet de fusion de ces villes voisines, et particulièrement le jour de la présentation du projet<sup>60</sup>, ont souhaité préserver l'union des deux communes à travers leur propre image.

# C. <u>Une commune qui se détache de l'autre et devient motrice du projet</u>

Lorsque l'on s'entretient avec les acteurs de la fusion des deux communes, la première idée qui est avancée est la nécessité pour les deux communes de fusionner. Or, quand on approfondit le travail d'enquête, on s'aperçoit que l'une des deux communes en avait plus besoin que l'autre. Comme nous l'avons vu précédemment, la commune de Margaux était entrée en guerre contre un certain nombre de dépenses qu'elle souhaitait affecter à la commune de Cantenac. L'un des exemples les plus criants de cette tentative d'affectation des dépenses publiques est l'école communale. En 1995, l'école de Margaux accueillait en son sein 30 % d'élèves de Cantenac<sup>61</sup>. Cette surpopulation a engendré un coût que la ville souhaitait imputer à Cantenac ; or le conseil municipal de celle-ci ne souhaitait pas couvrir cette dépense qu'elle estimerait

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Entretien collectif — Madame Martin ; Madame Michon ; Madame Pachet

<sup>60</sup> BARRET Dominique. « Margaux-Cantenac sera la première commune nouvelle du Médoc », ob. cit., p.6

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Entretien numéro 3 — op. cit.

injustifiée. Pour faire face à cette problématique récurrente, c'est la ville de Margaux qui a déployé de nombreuses incitations dans le but d'intégration l'ensemble de la communauté solaire de Cantenac dans le giron d'une politique claire et commune. Cette création aurait permis de mutualiser les dépenses de fonctionnement et de ne plus avoir à batailler sur l'affectation des dépenses entre les deux communes. En l'espèce, c'est la création de Margaux-Cantenac qui a permis d'atteindre cet objectif.

On peut aussi comprendre aisément que la commune de Margaux, forte d'une capitale symbolique, ait souhaitée mettre en place une plus grande dynamique économique autour de la viticulture. La ville de Cantenac était aussi partie prenante dans cet objectif, mais ne jouissait pas du prestige et du nom de sa voisine. Le nom de la commune est d'ailleurs un sujet à part entière. Pour éviter toute source de division au sein de la commune nouvelle, le choix a été fait d'accoler le nom des deux villes pour former le nouveau nom<sup>62</sup>. Pourtant, quand on approfondit le sujet du nom de la commune, les deux maires ont fait un choix stratégique en prennent en compte leur environnement. En prenant exemple sur le cas de la commune de Caudéran qui fut intégré à la ville de Bordeaux, les deux maires ont imaginé procéder de la même manière. Le temps faisant, la population évoluant, le nom du quartier de Caudéran a disparu pour ne plus laisser la place qu'à Bordeaux. Aujourd'hui, de nombreux habitants de la commune nouvelle se déclarent de la commune de Margaux, en omettant le nom de l'ancienne commune de Cantenac. Les maires imaginaient donc le même schéma pour le nom de la commune de Margaux-Cantenac, qui dans l'usage ne deviendra que Margaux. Cette problématique est sous-entendue par Dominique Barret<sup>63</sup> qui se questionne à la fin de son article sur le choix de l'ordre du nom des deux communes.

« Dans les faits, on sait très bien qu'avec le temps on sera tous des Margalais et que Cantenac deviendra un simple quartier de la commune de Margaux. On avait prévu que ça ferait comme Caudéran [ville intégrée à Bordeaux, qui en est devenue un quartier] »

Monsieur Boucher, ancienne maire de Cantenac.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Entretien numéro 2 — op. cit.

<sup>63</sup> BARRET Dominique. « Margaux-Cantenac sera la première commune nouvelle du Médoc », ob. cit., p.6

Ce type de stratagème mis en place par les deux maires est révélateur d'une autre réalité. Le poids du maire de la commune de Margaux dans le processus. Monsieur Berniard se présentait dans le bulletin municipal de janvier 2020 comme « entrepreneur, manager, gestionnaire, médiateur, ou encore ami. »64 En l'espèce, cette figure entrepreneuriale a beaucoup joué dans le processus de fusion. Un des objectifs affichés lors de la création de la commune nouvelle était de rendre le territoire plus dynamique.65 On observe cependant que malgré le fait que les deux anciens maires cherchaient à donner une image d'entente cordiale, ils entretenaient un rapport très différent sur ce sujet. Comme il le déclarait en 2020, Monsieur Berniard se voyait comme un « maire entrepreneur66 ». Tandis que son homologue de Cantenac, Monsieur Boucher, se considérait comme un maire plus gestionnaire, attaché aux comptes de la commune.<sup>67</sup> La dynamique du projet appelant une vision plus entreprenante, c'est le maire de Margaux qui s'est imposé comme la force de proposition sur les projets à venir dans la commune nouvelle, avec notamment la création d'un office du tourisme sur le territoire.68 On s'aperçoit d'ailleurs que la réalisation de cette infrastructure revient en réalité à la communauté de communes du Médoc Estuaire.<sup>69</sup> On assiste là à la prise d'ascendant politique d'un maire sur l'autre, le leadership politique, nécessaire à la création d'une commune nouvelle selon Romain Pasquier.<sup>70</sup> Pour autant, ce système de répartition convenait relativement bien à l'aspiration des deux élus et par conséquent a entraîné la réussite du projet. On peut tout de même s'interroger sur les raisons du non-renouvellement de mandat de Monsieur Boucher lors des dernières élections municipales.<sup>71</sup> Lors de son entretien, l'intéressé avait signifié son besoin d'arrêter la politique, mais cette volonté est peut-être due à son manque de communion avec la volonté entrepreneuriale dans la commune nouvelle.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Édito » Le trait-d'Union. Janvier 2020, n.3, p.3

<sup>65</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Pourquoi créer une nouvelle commune ? » Votre commune Nouvelle. Janvier 2017, n.1, p.2

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Entretien numéro 1 - op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Entretien numéro 2 — op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Travaux » Le trait d'Union. Janvier 2021, n.4, p.12

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> LE COR Louis « Un office de tourisme à 3 millions », Sud-Ouest, 15 février 2020, p.10

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> PASQUIER Romain. « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *op.cit.*, pp. 239-252.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> LE COR Louis « Margaux-Cantenac peut compter sur Sophie Martin pour les municipales», *Sud-Ouest*, 30 janvier 2020 [en ligne]

On retrouve d'ailleurs dans les mises en place entrepreneuriales de la commune nouvelle une volonté d'axer les travaux municipaux sur les besoins de la commune nouvelle (école, mairie et autre infrastructure), mais aussi à réaliser de grands travaux sur le territoire de Cantenac<sup>72</sup>. En l'espèce, les routes ont été refaites, et des travaux sur le centre bourg sont entrepris depuis la création de la commune nouvelle. On pourrait identifier cette formation de travaux publics à une mise en avant des besoins de Cantenac ou une volonté de la part de la commune nouvelle de justifier, auprès des habitants de l'ancienne de ville de Cantenac, qu'ils n'ont pas était « mangées » par la commune de Margaux.

Cette deuxième solution est accentuée par le fait que lors de la fusion, c'est la vision administrative du maire de Margaux qui a été retenue, mais on peut aussi observer que la ville de Margaux a repris à son compte un ensemble de dispositifs administratifs au détriment de Cantenac. La mairie annexe ayant été mise à disposition durant un an, elle est désormais vacante. L'ensemble du personnel communal ayant été réinstallé dans les locaux de la mairie de Margaux, c'est elle qui, une fois de plus, a été privilégiée. L'ensemble de ses facteurs nous conduisent à mettre en exergue la surprésence de Margaux dans le logiciel de transition vers une commune nouvelle et donc dans sa gestion actuelle.

-

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> BARRET Dominique. « Margaux-Cantenac sera la première commune nouvelle du Médoc », ob. cit., p.6

### <u>CHAPITRE II</u> DES CONTRAINTES ÉVOLUTIVES AU FIL DU PROCESSUS DE FUSION

# I. <u>Une politique municipale en recherche d'appuis et de réduction de l'opposition</u>

## A. <u>Un État avec une vision, une volonté, mais peu d'ambition sur le terrain</u>

La loi de 2016 avait donc pour but d'inciter à la création de communes nouvelles avec de nombreuses incitations que nous avons déjà développées auparavant. Mais, la réforme ne s'est pas seulement appuyée sur ses incitations, elle a aussi fait le pari de sa prise en main par les services de l'État. Les directions départementales des finances publiques, les sous-préfectures ou encore l'ensemble des services déconcentrés de l'État a été concerné. En l'espèce, les deux communes étudiées dans ce travail ont saisi ses incitations, mais aucun entretien ne fait part du relais qu'auraient été les services de l'État dans cette transition. On remarque que ce sont les maires et les directeurs des services des communes concernées qui sont devenus à la fois porteurs et promoteurs du projet. La réforme ayant été présentée à la population comme permettant d'avoir une meilleure représentation du territoire auprès des différentes partenaires de la municipalité<sup>73</sup>, elle n'a pas su être réellement prise en compte par les services de l'État. Pensée comme une réforme de réduction des effectifs municipaux en France, la loi de 2016 s'appuie sur le statut très particulier des villes de Paris, Lyon et Marseille. Comme le confiait Layla Assouline à Gwenael Lebrong-Masclet<sup>74</sup>, cette utilisation de la loi PLM pour les communes nouvelle est inadaptée. L'objectif étant de réduire les petites communes rurales, qui représentent trois quarts des communes pour seulement 15 % de la population nationale, mais en traitant ces communes sous le prisme des grandes villes, la réforme est devenue trop peu lisible pour ces petites communes.

Au cours de cette enquête, nous avons pu observer que la réforme relative à l'instauration de la commune nouvelle en France semblait trop illisible pour les petites

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Pourquoi créer une nouvelle commune ? » Votre commune Nouvelle. Janvier 2017, n.1, p.2

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> LEBLONG-MASCLET Gwenaël. « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *op.cit.*, pp. 307-312.

municipalités<sup>75</sup>. Pour pallier ce défaut, l'interlocuteur privilégier des municipalités fut la sous-préfecture. Or, dans notre cas d'étude, la sous-préfecture du Médoc n'a pas mené de promotion effective de la réforme de 2015. Lorsqu'elle s'est vue sollicitée par les maires des communes de Margaux et de Cantenac pour conduire et créer une commune nouvelle, les services préfectoraux ont eu du mal à répondre. Déjà consultée en 2006, la sous-préfecture avait été en mesure d'expliquer la loi et de donner une lecture territorialité des enjeux de la création d'une commune nouvelle. Dix ans plus tard, la sous-préfecture a souhaité renouveler l'opération, mais confronté aux besoins de vitesse engendrée par les incitations financières qui ne duraient que deux ans, la sous-préfecture s'est rapidement trouvée débordée. Elle a donc fait le choix de se placer en coordinatrice du projet. Son rôle était de créer des mises en relation et non plus de traduire ou accompagner à la décision. Pour ce faire, elle a sollicité les services de la direction générale des finances, qui ont créé une estimation des coûts et des bénéfices qu'engendrait une fusion de commune ; elle a aussi sollicité les services du rectorat pour prendre en considération les aménagements nécessaires pour l'école communale. Pour autant, ce pôle ne comprenait pas de services juridiques qui auraient pu accompagner les communes aux changements juridiques qu'entraînerait la fusion. Elle n'a pas non plus créé de poste de référents en charge des fusions qui aurait servi d'interlocuteurs privilégiés pour les municipalités. Les mairies ont donc dû prendre en mains elles-mêmes les difficultés techniques qu'engendre une fusion de commune. En l'espèce, ce sont les directrices générales des services qui, grâce à l'entraide entre municipalités, ont mis en œuvre ce dispositif dans son aspect technique. Comme l'indique le maire de la commune nouvelle dans son éditorial du bulletin municipal de 2019, les équipes municipales ont été « confrontées à de nouvelles problématiques juridiques, pas toujours clarifiées par les services de l'État qui n'ont pas su trouver les solutions adaptées, qu'elles soient comptables, fiscales, urbanistiques, sociales.<sup>76</sup> » Ces problématiques, surmontables, ont beaucoup ralenti le travail de transition vers la commune nouvelle. De plus, la contrainte de temps joué en la défaveur des municipalités et donc cela s'est fait ressentir dans les réponses données aux administrés; ce qui jouait en défaveur de la fusion de commune.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Entretien collectif — op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Édito » Le trait d'Union. Février 2019, n.2, p.3

La sous-préfecture a donc délégué les mises en œuvre, et n'a pas pu apporter de ciblage précis. On s'aperçoit que c'est en réalité les services généraux des finances publiques qui ont communiqué la réforme de 2015 aux maires de la région<sup>77</sup>. La sous-préfecture étant l'outil de transmission de l'information entre les services financiers, le rectorat et les mairies qui souhaitaient fusionner. Les réponses aux interrogations liées à la fusion étaient donc ralenties par cette intermédiaire. De plus, les services de la sous-préfecture se reposaient beaucoup sur les intermédiaires. Ils n'ont pas été à la hauteur des questions relatives aux particularités territoriales des communes qui souhaitaient fusionner.

« La sous-préfecture s'est imposée comme le point central de coordination entre tous, mais en réalité ils ne faisaient que nous mettre en relation, les uns avec les autres. En réalité, on n'avait pas besoin d'eux. Le numéro du rectorat je l'ai et le percepteur pouvait nous orienter pour tout ce qui était finance. »

Madame Michon, ancienne DGS de Margaux.

On observe donc que les services de l'État n'ont pas été à la hauteur des attentes des municipalités concernées lors de la mise en place du projet. Les représentants de la population : députés, sénateurs ou encore conseillers régionaux et départementaux ont quant à eux voulu se rendre utiles dans la mise en place du projet, mais manquaient de compétences techniques sur le sujet<sup>78</sup>. Pourtant, lorsque le projet a vu le jour et que le processus était en place, les différents acteurs politiques se sont manifestés. Lors des premiers vœux de la commune nouvelle, le sous-préfet ainsi qu'un conseiller régional étaient présents pour se féliciter de l'aboutissement du projet<sup>79</sup>. On peut analyser ce manque d'engagement des pouvoirs publics comme la crainte de faire face à un nouvel échec, comme ce fut le cas pour les communes de Couqèques, Yzansde-Médoc, Ordonnac et Saint-Christoly-Médoc où la sous-préfecture s'était beaucoup engagée. De plus, certains acteurs souhaitaient rester en réserve tant que le processus de fusion n'avait pas été lancé, ce fut le cas du rectorat par exemple. Le recteur de l'académie de Bordeaux, qui couvrait les communes de Margaux et Cantenac, ne souhaitait pas commencer la création d'une nouvelle organisation scolaire tant que les deux communes n'avaient pas débuté le processus de fusion. En l'espèce, dès que les

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Entretien collectif — *op. cit*.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Entretien numéro 1 - op. cit.

<sup>79</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Une bonne et heureuse année 2019 » Le trait d'Union. Février 2019, n.2, p.4-5

conseils municipaux ont voté la création de la commune nouvelle, le rectorat a mis en place un plan de travail pour répondre aux bouleversements que cela aller entraîner<sup>80</sup>. Ce choix a poussé les services municipaux à travailler dans l'urgence, et a conduit la commune nouvelle à faire preuve de pédagogie auprès des parents d'élève.

La position ambivalente de l'État sur l'application concrète de la réforme a obligé l'association des maires de France (AMF) à mettre en place 2017 un panorama des communes nouvelles pour accompagner au mieux la transition des futurs commune, en s'appuyant sur l'expérience des précédents<sup>81</sup>. On observe que l'AMF a pris le relais de l'État dans l'accompagnement technique à la réforme, et est devenu une de ses promotrices. On assiste ici à un basculement. Alors qu'au départ elle y était opposée, l'association des maires de France a pris part à la loi en 2015 et est devenue un acteur de la création de communes nouvelles en France<sup>82</sup>.

## B. Au risque d'avoir une population réfractaire, une politique de prévention des inquiétudes mise en place.

Au cours des différents entretiens effectués avec les acteurs du projet de fusion, tous ont indiqué que la population avait été favorable au projet de commune nouvelle. Mais, lors de son dernier éditorial du journal communal, Monsieur Berniard, maire de Margaux-Cantenac, s'est adressé à « l'infinie minorité qui juge encore que créer une "Commune nouvelle" fut une erreur.<sup>83</sup> » Cette opposition, non organisée a pourtant jouer un rôle dans le projet de commune nouvelle. Elle a conduit les acteurs de la transition vers l'obligation de faire preuve de pédagogie auprès de la population. La consultation n'étant pas obligatoire, et n'ayant pas été privilégiée par les maires en place<sup>84</sup>, l'information et l'acceptation du projet ont dû se faire de manière plus informelle.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Entretien collectif — op. cit.

<sup>81</sup> LEBLONG-MASCLET Gwenaël. « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet ! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *op.cit.*, pp. 307-312.

<sup>82</sup> PASQUIER Romain. « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *op.cit.*, pp. 239-252.

<sup>83</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Édito » Le trait d'Union. Janvier 2020, n.4, p.3

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Entretien numéro 1 - op. cit.

En principe, les enjeux principaux de l'opposition a un projet de fusion sont : le changement de nom de la commune, la crainte de se voir appliquer une nouvelle fiscalité et le risque de perdre les « habitudes villageoises.85 » En l'espèce, comme indiqué en premières parties, la modification structurelle de la population a entraîné un éloignement de cette même identité communal au sein des nouvelles générations dans la municipalité. La préservation du nom des deux communes a permis de prévenir le premier problème. De plus, la population qui était le plus attachée à ce « marqueur territorial » est la population la plus âgée, et cette catégorie a été accompagnée dans la transition. C'est d'ailleurs les « aînées de la commune » qui ont été les premières informées du projet de commune nouvelles, c'est lors du repas annuel des aînées que Monsieur Berniard a pour la première fois évoqué le sujet.86 On observe par ailleurs dans la presse locale que cette dualité aînée/nouveaux arrivants était plus ancrée que ceux que les entretiens laissés paraître. Dans un article du 13 mars 2016, la scission entre deux visions s'affrontait : d'un côté, la « jeune génération » qui percevait la fusion comme une opportunité, de l'autre, « l'ancienne génération » de Cantenac se plaignait de « perdre son maire<sup>87</sup> ».

Ces craintes sont en partie dues au fait que la population ne se sentait pas informée et donc craignait pour leur avenir communal. Pour répondre à ses inquiétudes, les deux municipalités ont mis en place une campagne de communication, à travers une distribution d'information communale (flash info de décembre 2016<sup>88</sup>), une réunion publique de présentation du projet et des points d'étape dans la presse locale. Cette communication est essentielle pour Thibault Hulleaux<sup>89</sup>, mais n'a pas été suffisante dans ce cas d'espèce. Pour accentuer le travail de communication, les habitants ont été sollicités de manière informelle dans les bulletins municipaux. En 2017, alors que la fusion avait déjà lieu, un appel à projets pour dessiner le nouveau logo de la mairie avait été lancé dans le bulletin municipal<sup>90</sup> ou encore, dernièrement, la

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> LEBLONG-MASCLET Gwenaël. « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *op.cit.*, pp. 307-312.

<sup>86</sup> LE COR Louis & LESTAGE Julien. « Margaux et Cantenac préparent leur mariage », op.cit., p.7

<sup>87</sup> Marco Jeanne-Marie. « La commune de Margaux, renommée pour son Château, va fusionner avec Cantenac.», ob. cit.,

<sup>88</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. Votre Commune nouvelle. Novembre 2016, n.1

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> LEBLONG-MASCLET Gwenaël. « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *op.cit.*, pp. 307-312.

<sup>90</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Édito » Trait d'Union. Septembre 2017, n.1, p.3

commune faisait appel à ses habitants pour la mise en abîme du nouvel office du tourisme de la ville<sup>91</sup>. On observe pourtant une très faible réponse aux appels à candidatures.

La faible participation de la démocratie participative est courante dans les communes. En 2016 au moment de voter le projet de fusion, la salle du conseil municipal était dépourvue d'assistance<sup>92</sup>. Cette non-assistance au débat public n'est pourtant pas significative d'un désintérêt de la population sur la question de la fusion. Madame Dautin, connue dans le village comme ancienne maire, a plusieurs fois été prise à partie par des personnes réfractaires au projet<sup>93</sup>. Et le point qui semblait le plus sensible pour les habitants était le risque d'un changement de leur fiscalité. En l'espèce, la commune de Margaux-Cantenac a procédé à une linéarisation de la fiscalité des deux communes, qui avait déjà une fiscalité quasi identique. La population en a été informée dans un numéro spécial du journal municipal où les deux fiscalités étaient mises côte à côte<sup>94</sup>. On observait uniquement une différence de l'imposition sur le foncier non bâti<sup>95</sup>. Cette imposition est très importante dans les municipalités viticoles, mais ne touche en réalité que très peu d'habitants. On constate par ailleurs que la linéarisation de l'imposition, qui n'a que très faiblement impacté la population, n'a touché que faiblement la municipalité. Les revenus générés par l'impôt n'ont quasiment pas changé, tout comme son niveau auprès de la population.96

« Les seuls pour qui cela [l'impôt] a changé un truc c'est plutôt nous qui avons des vignes. On nous avait dit que d'un côté ça aller monter, de l'autre baissé... je peux vous le dire, globalement ça a monté vu qu'on avait des vignes sur les deux terres. »

Monsieur Cazenave, propriétaire viticole

Un travail avait par ailleurs été réalisé en amont de la fusion. Les deux maires avaient mis en exergue les différents dispositifs qui allaient modifier la vie des usagers.

<sup>91</sup> LE COR Louis « Un office de tourisme à 3 millions », ob. cit., p.10

<sup>92</sup> LE COR Louis, « Margaux-Cantenac doit naitre avec le Nouvel an », Sud-Ouest [en ligne], 13 octobre 2016

<sup>93</sup> Marco Jeanne-Marie. « La commune de Margaux, renommée pour son Château, va fusionner avec Cantenac.», ob. cit.,

<sup>94</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Budget 2017 » Trait d'Union. Septembre 2017, n.1, p.8

<sup>95</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Budget 2017 » Trait d'Union. Septembre 2017, n.1, p.8

<sup>96</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Finance » Le trait d'Union. Septembre 2017, n.4, p.4-5

Le premier point est la création d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI) qui regroupait Margaux-Cantenac et une autre commune. Ce dispositif présenté aux parents d'élèves en présence du recteur d'académie<sup>97</sup> semblait permettre aux élèves un meilleur apprentissage et une meilleure intégration à la commune. Pour autant, la séparation des écoles devait être complétée par un ramassage scolaire, qui n'existait pas précédemment. L'autre dispositif mis en avant pour faciliter la transition est la mise en place d'une mairie annexe à Cantenac durant un an. La population de Cantenac, qui était la plus sceptique sur le projet<sup>98</sup>, se retrouvait symboliquement moins lésée dans le processus. Encore aujourd'hui, les opposants à la commune nouvelle s'appuient sur le fait que cette mairie reste inactive, pourtant à la fin de l'année de transition les habitants n'allaient déjà plus à la mairie annexe. Pour prévenir les plaintes au sujet de cette mairie, la commune nouvelle a réinstauré depuis quelques mois une permanence municipale dans l'ancienne mairie annexe, mais cette permanence reste quasiment toujours vide<sup>99</sup>.

La population municipale n'a pas été consultée directement, mais la mairie a été très transparente sur le processus et sur les modalités de la commune nouvelle. C'est d'ailleurs sûrement là que réside la réussite du projet. L'opposition à la commune nouvelle semblait prévue en amont du projet, mais ne recevait qu'un très faible écho. Elle n'a pas abouti à déconstruire le projet ou encore à s'imposer réellement dans le paysage municipal. On observe par ailleurs que le conseil municipal élu en 2020 n'avait pas de liste d'opposition, ce qui permet à la maire actuelle d'estimer que la population vit bien ce passage à la commune nouvelle<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « École » Trait d'Union. Septembre 2017, n.1, p.12

<sup>98</sup> Entretien numéro 2 — op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Entretien numéro 4 — op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> Entretien collectif — op. cit.

## C. <u>La nouvelle organisation municipale : une redéfinition des rôles essentiels pour l'acceptation interne du projet</u>

Le projet de fusion de deux communes touche un ensemble d'individus : les élus, les habitants, mais aussi le personnel communal. Ces individus sont impactés par le projet dans lequel ils sont acteurs, ou non. Les habitants des communes de Margaux et Cantenac ont subi le projet, mais malgré une faible consultation, la municipalité a veillé à ce qu'ils soient accompagnés dans la transition vers la commune nouvelle. Les conseillers municipaux, même s'ils étaient peu acteurs du projet, ont validé le projet en le votant en conseil municipal. Le personnel administratif peut quant à lui sembler moins pris en compte dans le processus de fusion, alors qu'ils sont les premiers impactés par le projet. De plus, comme nous avons pu le voir plus haut, la direction générale des services a pris en main la partie technique du projet. Le personnel technique a lui été mis au service de la création des nouvelles infrastructures nécessaires au développement de la commune et à la création du RPI.

C'est donc le personnel administratif qui a subi le plus de changement. Au départ, pour orienter le personnel vers la modification future, les deux anciennes DGS ont mutualisé leur travail. Cette mise en commun avait un double avantage : d'une part, elle donnait un exemple de coordination entre les deux communes, mais elle permettait aussi de prendre en main la gestion de la transition administrative. Ce regroupement de travail s'est fait symboliquement par le partage d'un même espace et par la création du nouvel organigramme de la commune nouvelle<sup>101</sup>. Les deux employés de longue date des communes fusionnées étaient des références pour le reste du personnel, leur exemple a montré la marche à suivre. Gwenael Lebrong-Masclet met d'ailleurs en avant la difficulté pour ce personnel de prendre part à la transition qui modifie les habitudes acquises<sup>102</sup>. Les deux directrices ont gardé chacune la prérogative qui les intéresse le plus : Madame Michon les ressources humaines, tandis que Madame Pachet a gardé les marchés publics et les actes administratifs. Dans les faits, les deux directrices générales continuent à travailler conjointement. Elles revendiquent le fait que la fusion leur est permit de se spécialiser, mais qu'en contrepartie la nouvelle disposition des locaux fait

<sup>101</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Le personnel communal», La parenthèse. Novembre 2020, n.1, p.3

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> LEBLONG-MASCLET Gwenaël. « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles » *op.cit.*, pp. 307-312.

qu'elles se voient moins<sup>103</sup>. Cette nouvelle disposition, ainsi que la réorganisation des horaires et des fonctions ont été les seuls obstacles rencontrés par le personnel administratif.<sup>104</sup> L'organigramme des sept agents administratifs ainsi que les différences d'organisation<sup>105</sup> ont été faits en concertation avec l'ensemble du service, il a mis en exergue la possibilité pour chaque individu de s'épanouir dans une fonction qui l'intéresse plus, et de se spécialiser dans cette même tâche.

« On a beaucoup gagné en autonomie et en spécialisation avec le regroupement, le seul truc moins sympa c'est que je vois moins mes autres collèges, sauf Laure-Amélie, parce que je travaille à l'étage et eux en bas. »

Madame Pachet, ancienne DGS de Cantenac

La réorganisation des services techniques s'est faite plus facilement, l'ensemble des employés ont gardé leurs prérogatives. En ce qui concerne ce service, la répartition du travail demeure inchangée. La seule différence provenant de la coordination entre les deux anciennes communes, elle est facilitée par le fait qu'il n'y est plus qu'un seul service. Cette nouvelle coopération a permis aux agents techniques de travailler à la réorganisation des salles de classe, dans la perspective du nouvel EPCI. Les travaux de « petite œuvre<sup>106</sup> » ont été réalisés par ce service, les parties les plus spécialisées ont été confiées à des entreprises privées. La mairie a souhaité se servir de ses travaux pour unifier les deux équipes, qui n'avaient pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble, et qui a contrario avaient tissé des mésalliances. La gestion du travail commun sur le bourg de Margaux avait conduit à des rivalités entre les deux équipes. Pourtant, au moment de procéder à la fusion, le lien entre agents s'est rapidement fait<sup>107</sup>. La réfection des bâtiments municipaux de la ville de Margaux et la modification de ceux de Cantenac ont entraîné un chantier de plusieurs mois, dans lesquels les deux équipes ont pris un certain plaisir à travailler ensemble<sup>108</sup>. Cette possibilité de s'unifier dans des travaux non habituels a permis de faciliter la transition. Le seul bouleversement qui est touché ce service est la désignation d'un responsable de service. Ce choix s'est fait en concertation entre les deux anciens responsables : l'un des deux

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Entretien collectif — op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « La nouvelle commune s'organise » Trait d'Union. Septembre 2017, n.1, p.5

<sup>105</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Le personnel » Trait d'Union. Septembre 2017, n.1, p.6

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> Entretien numéro 1 - op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> Entretien numéro 2 - op. cit.

<sup>108</sup> Ibid

ne se voyant pas prendre cette responsabilité, c'est l'ancien responsable de l'équipe des services techniques de Cantenac qui a pris la charge de cette fonction.

La transition la plus compliquée fut pour le service scolaire. La création d'un nouveau RPI a conduit le personnel scolaire à modifier complètement son mode de fonctionnement. Désormais répartie sur trois niveaux, dans trois villes différentes, la répartition a été plus controversée. Les agents souhaitaient rester dans leurs locaux originaires, mais cette ancienne répartition ne correspondait plus à la réalité du terrain. Par exemple, à Margaux, l'employé en charge du périscolaire été diplômé pour les classes les plus jeunes (petite et moyenne section), or la ville n'accueillait plus ces âges-là. Elle a dû inverser avec son homologue de la commune de Cantenac qui était diplômée pour travailler auprès des CM1, dont la classe été désormais uniquement à Margaux<sup>109</sup>.

Le personnel politique ayant été maintenu grâce à la réforme de 2016, il a été très peu impacté par la fusion de commune. Par ailleurs, c'est ce même personnel politique qui l'avait votée en connaissance de cause. La présence d'une mairie déléguée lors de la première année de la commune nouvelle a permis une transition plus lente pour le personnel politique de Cantenac, mais aussi pour le personnel administratif qui devait changer de lieu de travail. On s'aperçoit pourtant que politiquement, la transition a été en faveur de la commune de Margaux. Le maire de la commune étant devenu celui de la commune déléguée, et l'équipe d'adjoints, même en étant calquée sur les deux communes, a mis en avant les Margalais. Cette mise en avant s'est d'ailleurs traduite par l'élection de Madame Dautin en 2020.

Le maintien du personnel ne permettant pas de faire d'économie d'échelle, qui était pourtant la volonté du législateur, c'est en réalité le départ volontaire de deux agents communaux (non remplacés) qui ont permis de réduire les charges de personnel. Le premier départ étant celui d'une agente administrative<sup>110</sup> en janvier 2020. Cette agente, en charge de la comptabilité, des élections et du cimetière, partageait ces charges avec d'autres qui ont récupéré l'entièreté de la mission. Ainsi, elle n'a pas eu à

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> Entretien numéro 1 - op. cit.

<sup>110</sup> LE COR Louis. «Départ en retraite à la mairie» Sud Ouest [en ligne], 10 janvier 2020

être remplacée. L'autre départ était un agent technique en 2018, lui aussi non remplacé. Ses départs en retraites ayant été prévus au moment de la fusion, l'économie devait se faire à ce moment-là. Pour le moment, les dépenses de personnel n'ont varié que de 20 000 euros.

#### II. Une fusion qui répondait à des attentes, mais qui en créer de nouvelles

### A. <u>De nouveaux enjeux financiers pour la commune et ses</u> habitants

L'enjeu financier était au cœur de la réforme de 2016, les incitations y étaient nombreuses et l'objectif en arrière-plan était de réduire le coût des collectivités locales, et particulièrement en touchant les nombreuses municipalités. Pour parvenir à cet objectif, l'État proposait de geler la baisse des dotations globales de fonctionnement alloué aux municipalités qui fusionneraient. La mise en place de cette politique était donc confiée aux services de la direction générale des finances publiques (DGFiP), et s'appuyait sur la base du volontariat des maires. Selon le rapport d'information au Sénat relatif aux communes nouvelles, cette incitation « couplée avec le lissage possible des questions fiscales sur une dizaine d'années et l'accompagnement des directions départementales des finances publiques (DDFIP), a pu limiter les craintes des élus quant au risque de relèvement des taux pour leurs habitants après la fusion au nom de l'harmonisation fiscale.111 » Le but de la DDFIP était donc d'inciter les communes à fusionner, et pour y parvenir, elle réalisait une simulation des avantages coût/bénéfice qu'engendrerait un tel changement pour la municipalité. Dans le cas des communes de Margaux et de Cantenac, cette estimation fut entreprise avec l'aval de la sous-préfecture du Médoc et donna des résultats très encourageants. Malheureusement, le rapport n'ayant pas été conservé, il faut donc se reposer sur les entretiens de Monsieur Boucher, qui était adjoint aux finances de la commune nouvelle, et ancienne maire de Cantenac et de Monsieur Berniard pour en avoir les grandes lignes<sup>112</sup>. Les prévisions de la direction départementale des finances publiques étaient positivées dans la mesure où les deux communes avaient un endettement assez faible avec un endettement d'un euro

<sup>111</sup> MANABLE Christian & GATEL Françoise « Rapport d'information », Sénat, 28 avril 2016 [en ligne]

<sup>112</sup> Entretien numéro 1 & 2 — Monsieur Berniard & Monsieur Boucher

par habitant pour Cantenac<sup>113</sup>, contre quarante et un euros pour la commune de Margaux.<sup>114</sup> Ce rapport félicitait aussi la capacité d'autofinancement de la commune, et sa capacité de clôturer ses comptes de fin d'année à l'équilibre sans difficulté. Cette perspective étant prometteuse, les deux élus se sont appuyés sur cette bonne prévision pour débuter le processus de fusion. Ce processus de fusion des finances est régi sur un temps long dans la mesure où l'État s'est engagé à un gel de la baisse des dotations sur trois ans, donc cette année sera la dernière année sans baisses. On constate déjà que la gestion des finances municipale reste très positive. Le taux de capacité d'autofinancement reste bien supérieur au seuil de risque (14,9 % en 2019)<sup>115</sup>.

L'autre enjeu financier pour la commune nouvelle était le lissage de l'imposition des habitants. Cette mise à niveau des impôts locaux n'a débuté qu'en 2017, conformément à la loi. En l'espèce, l'année de la fusion les habitants n'ont eu aucun changement dans leurs impositions communales. On observe que cette libéralisation des impôts était facilitée par la proximité fiscale des deux municipalités. Par exemple, la taxe d'aménagement était de 5 % dans les deux communes, ce taux est élevé dans la mesure où il se situe généralement entre 1 et 5 %. Mais, les deux communes avaient fait le choix de suivre les incitations intercommunales à avoir un taux semblable sur les onze communes de l'intercommunalité. La taxe d'habitation, qui de toute manière disparaît, était de 13,72 % à Margaux, contre 14,01 % à Cantenac. Ce qui représente une très faible différence, dont l'écart était facile à faire disparaître. De même avec la taxe foncière des deux communes : Margaux imposés à hauteur de 16,25 % contre Cantenac où la taxe était de 14,98 %. Là encore, le niveau d'imposition était si proche que les communes n'ont eu aucune difficulté à la gommer. Elle est aujourd'hui égale à 15,8 % dans la commune nouvelle<sup>116</sup>.

<sup>113</sup> LE COR Louis, « Margaux-Cantenac doit naitre avec le Nouvel an », ob. cit.

<sup>114</sup> En moyenne cette date est estimé à 88 euros par habitants pour les communes de moins de 3000 habitants

<sup>115</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Finances», Le Traits d'Union. Janvier 2020, n.4, p.4-5

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> *Ibid* 

« Le point fort qu'on avait c'était que nos taxes, elles étaient à un point prêt pareil. Donc forcément la DDFIP était à fond derrière nous. Le vrai souci c'était pour les propriétaires... là, la différence était grande.

Mais entre nous, ils ont de l'argent donc ils n'ont presque rien vu »

Monsieur Boucher, ancien maire de Cantenac.

L'imposition la plus compliquée à modifier était donc la taxe foncière sur les non bâtis, la différence était très importante entre les deux communes. La mairie de Cantenac, par tradition, et du fait que son conseil était composé en grande partie de viticulteurs, imposé peu le foncier non bâti. En 2016, son taux était de 29,2 % tandis que celui de Margaux était de 43,69 %.117 Cette différence est accentuée par le fait qu'une grande partie du territoire de Cantenac est composée de vigne et donc que la commune percevait, malgré une plus faible imposition, un montant suffisant. La linéarisation a conduit la commune nouvelle à imposer plus le territoire de Cantenac et moins celui de Margaux. Dans les faits, les propriétés viticoles sont souvent à cheval sur les deux communes et donc déjà imposées sur deux montants. La linéarisation, présentée comme un jeu de compensation, où ces propriétés allaient perdre d'un côté, mais gagné de l'autre. On observe en réalité que cette représentation était faussée. La propriété de Monsieur Cazenave est composée de 40 hectares de vignes, 15 sur la commune de Margaux et 25 sur la commune de Cantenac, le changement d'imposition à créer une très forte différence. Aujourd'hui imposée à 35,48 %118 sur l'ensemble du territoire, la propriété est plus imposée qu'auparavant<sup>119</sup>.

Un enjeu financier qui n'était pas mis en avant par la réforme ni par ses promoteurs, est le pouvoir accordé aux communes nouvelles sur la réception de subvention. En mettant en commun leurs infrastructures, et en lançant un plan d'économie d'échelle, la commune nouvelle est assujettie à avoir un pouvoir plus important dans ses demandes de subventions. Pourtant, les résultats comptables de la commune nouvelle ne montrent pas d'accroissement de ses subventions alors que la municipalité se voulait plus dynamique dans ses projets. On observe deux phénomènes qui pourraient expliquer cette situation : dans une première hypothèse, on peut se

<sup>117</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Finance » Le trait d'Union. Septembre 2017, n.4, p.4-5

<sup>118</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Finances», Le Traits d'Union. Janvier 2020, n.4, p.4-5

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> Annexe 2 — Analyse comparée budget 2017/2020

demander si cette stagnation n'est pas due au fait que les subventions sont de manière générale plus difficiles à être accordées aux communes. L'autre hypothèse, qui semble la plus plausible, est que les subventions dépendent de la personnalité des maires. Le premier maire de Margaux-Cantenac voulait être un maire-entrepreneur, ancien chef d'entreprise dans le secteur de la construction, il souhaitait développer les infrastructures communales. Sa successeure, quant à elle, se voit comme une bonne gestionnaire, mais n'engage pas de projets qui réclament des subventions publiques 120. En l'espèce, c'est durant la période de transition que les projets ont été largement subventionnés pour permettre les modifications liées à la commune nouvelle.

## B. <u>Une fusion pour simplifier l'administration communale, mais qui créait de nouveaux problèmes administratifs</u>

En créant une commune nouvelle, les deux municipalités ont cherché à résoudre les contraintes administratives qu'elles rencontraient auparavant. La fusion de leurs services administratifs a permis de mettre en commun ces problématiques. Les rapports avec les organismes intercommunaux ou les administrations d'État devaient être simplifiés grâce à la création d'une commune unique et de son territoire plus vaste. Pourtant, on observe que ces objectifs n'ont pas été complètement atteints. Les usagers devaient aussi être avantagés grâce à ce projet : en créant un pôle administratif unique, et des services unifiés, la commune nouvelle souhaitait faciliter leurs démarches. Cette uniformisation des services passant par une spécialisation du personnel communal, le travail de ce même personnel devait être simplifié et rendu plus rapide.

La mutualisation des relations humaines et financières de la commune à conduit à une transition de l'administration communale. Cette transition a amené le personnel administratif à entamer des démarches auprès des différents organismes de gestion pour faire connaître leurs « nouvelles identités ». Ces démarches étant nécessaires dû au fait que la commune change de numéro SIRET et d'adresse. Cette démarche, pourtant entreprise très tôt, a mis du temps à être entendu par les organismes publics. La transition de deux communes a été difficile à faire connaître auprès des organismes, ce qui a rendu le travail des secrétaires plus compliqué<sup>121</sup>. Cette démarche était pourtant

<sup>120</sup> Entretien numéro 3 - op. cit.

<sup>121</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Le personnel » Trait d'Union. Septembre 2017, n.1, p.6

facilitée dans la mesure où les deux communes partageaient déjà le même code postal (33 460), maintenu pour la commune nouvelle. La seule différence été le changement de nom de la commune. De plus, l'adresse postale de la commune nouvelle existait déjà dans les logiciels des organismes concernés : c'est l'adresse de l'ancienne mairie de Margaux, désormais commune nouvelle Margaux-Cantenac. Or, l'ancienne commune de Cantenac continue à être sollicitée comme une commune à part entière. Cette erreur conduit les agents municipaux à organiser, trois fois par semaine, un relevé du courrier dans l'ancienne mairie de Cantenac qui continue à percevoir des lettres d'organismes publics<sup>122</sup>.

Pourtant, avec la digitalisation des moyens de communication de l'administration, ce n'est pas l'adresse postale de la commune nouvelle qui pose le plus de problèmes ; c'est l'adresse mail des deux communes. Cette adresse électronique est encore utilisée par un certain nombre d'administrations pour communiquer avec les agents administratifs, malgré de nombreuses sollicitations de celle-ci de s'adresser à la nouvelle adresse. Ce souci est accentué par une partie de la population de Cantenac qui continue à utiliser l'adresse mail de l'ancienne commune pour communiquer avec la municipalité. En l'espèce, cette problématique semble réduite par la possibilité de faire suivre les messages sur une seule et même adresse. Cette solution se confronte à deux problématiques qui ralentissent le travail de l'administration municipale. En premier lieu, la réorientation des deux anciennes adresses sur une seule et même adresse entraîne le traitement de deux messages semblables, là où il aurait suffi d'un seul et même message à une seule adresse mail. La seconde problématique est qu'en s'adressant aux anciennes communes, les organismes envoient leurs demandes à la secrétaire générale de la commune nouvelle qui doit par la suite réorienter ses demandes en fonction du nouvel organigramme constitué au moment de la fusion<sup>123</sup>. Le manque de réaction des différents organismes conjugués à la nouvelle spécialisation des agents municipaux conduit à cette situation qui fait perdre un temps important aux personnels administratifs.

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> Entretien collectif — op. cit.

<sup>123</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Le personnel communal », La parenthèse. Novembre 2020, n.1, p.3

« Au début, tous les jours, je passais entre une heure et une heure et demie juste pour récupérer les mails sur les 3 adresses [Margaux, Cantenac et Margaux-Cantenac] et les transfère à mes collègues. C'était long et en plus ça ralentissait le travail des collègues. »

Madame Michon, ancienne DGS de Margaux

Mais ces changements administratifs touchent en réalité plus durablement les usagers. Présentée comme n'apportant presque aucun changement pour eux<sup>124</sup>, la fusion de commune s'est en réalité trouvé source de nombreuses difficultés pour les usagers. D'une part, les services administratifs se sont regroupés en un seul point : l'ancienne mairie de Margaux. Ce regroupement a permis d'avoir une plage horaire d'ouverture plus importante, mais elle a aussi rendu l'accessibilité plus compliquée pour les habitants de Cantenac. En l'espèce, pour y remédier, la commune nouvelle avait mis en place une mairie déléguée durant un an, mais à la fermeture des voix se sont élevées pour s'en plaindre. Depuis, la commune est ouverte pour une permanence « poche poubelle et photocopie »125, mais cette permanence ne permet pas de réaliser d'actes administratifs. Le souci de l'adresse postale, pourtant prévue par l'association des maires de France<sup>126</sup>, a aussi été source de difficulté pour la population. La commune a dû faire preuve de pédagogie et de nombreuses explications dans son bulletin municipal pour que la nouvelle adresse postale de « Margaux-Cantenac » soit inscrite sur le courrier des administrés. En l'espèce, la poste avait laissé un délai d'un an pour que les habitants de la commune s'habituent à ce nouvel usage<sup>127</sup>. Pourtant, on retrouve encore dans la population la plus âgée, une continuation de l'utilisation de l'ancien nom, ce qui rend le travail de distribution du courrier plus complexe. Le dernier problème qui touchait les usagers est lié à l'état civil. Lors de déclaration d'évènement (Mariage, naissance, décès) dans les mairies extérieures, il a fallu être très vigilant sur la bonne utilisation du nom de la commune pour éviter de ne rendre nul certain acte administratif. Dans la mesure où la commune existe seulement depuis 2017, il ne fallait pas inscrire que l'acte avait été dressé dans la commune de Margaux-Cantenac s'il était passé avant. Ce problème persiste d'ailleurs encore dans les actes notariés qui lient les habitants de la commune.

<sup>124</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. Infos pratiques. Votre commune Nouvelle. Janvier 2017, n.1, p.3

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> Entretien numéro 4 — op. cit.

<sup>126</sup> LA POSTE « Les communes Nouvelles et l'adresse », AMF, 13 décembre 2016

<sup>127</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Infos pratiques ». Votre commune Nouvelle. Janvier 2017, n.1, p.3

Ce constat pourrait laisser entendre que la commune nouvelle a amené beaucoup de soucis d'ordre administratif et des bouleversements très importants pour sa population. En l'espèce, on observe que la commune a souhaité garder certains dispositifs pour en simplifier d'autres, ou du moins permettre leur meilleure acceptation. Par exemple, le plan local d'urbanisation des deux anciennes communes reste inchangé<sup>128</sup>, tandis que l'on a dressé une nouvelle cartographie de la commune<sup>129</sup>. D'un côté, les documents et procédures liés à la sécurité des personnes et des biens font l'objet d'un travail d'harmonisation tout en gardant ses principales prérogatives. De l'autre, le plan de sauvegarde territoriale a été refondu en concertation avec le Syndicat mixte pour le Développement Durable de l'estuaire de la Gironde<sup>130</sup>.

Une dernière problématique créée par la fusion de commune était d'ordre immatériel. L'image du « maire de proximité » se retrouve entachée dans l'imaginaire collectif. Les habitants qui estimaient avoir une relation de proximité avec leur maire ont perdu ce lien. On retrouve d'ailleurs cette impression dans l'article de Jeanne-Marie Marco qui reprenait la déception d'un commerçant de Cantenac qui « perd » son maire 131. Cette observation est d'autant plus vraie pour les habitants de Cantenac qui ont l'impression d'avoir donné leur ville au maire de Margaux. Ce constat est à relativiser, l'image du maire de proximité est en réalité de l'ordre de l'imaginaire collectif 132 et la maire actuelle de la commune de Margaux-Cantenac ne cherche pas à maintenir une image de maire de proximité 133.

<sup>128</sup> Mairie de Margaux, « Plan local d'urbanisme de la commune », ob. cit.,

 $<sup>^{129}</sup>$  Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Commune nouvelle : Nouvelle Communication » Le trait-d'Union. Janvier 2020, n.3, p.4

<sup>130</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Actualité CDC» Trait d'Union. Septembre 2017, n.1, p.13

<sup>131</sup> Marco Jeanne-Marie. « La commune de Margaux, renommée pour son Château, va fusionner avec Cantenac.», ob. cit.

<sup>132</sup> LEFEBVRE Rémi Municipales: quels enjeux démocratiques?, op. cit., p.9

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> Entretien collectif — op. cit.

# C. <u>Une fusion réussie, mais avec un bilan mitigé et de nouveaux enjeux</u>

Trois ans après la création de la commune nouvelle, nous pouvons déjà tirer un premier bilan de l'expérience. Les deux communes étant déjà très attachées l'une à l'autre, la fusion a été simplifiée. Elles souhaitaient répondre à un certain nombre de problématiques évoquées dans la première partie de ce travail, la fusion des deux communes a répondu en partie à cette volonté. Les objectifs invoqués au moment de la fusion étaient : rendre la commune plus attractive, confirmer la volonté de vivre ensemble des habitants, permettre de développer de nouveaux projets a plus grande ampleur, ou encore rendre le territoire plus attractif<sup>134</sup>.

La fusion de commune réussie, il faut désormais que la municipalité crée une nouvelle histoire communale qui permettrait de mettre fin aux identités propres des deux communes. L'idée n'étant pas de faire disparaître l'identité des deux anciennes communes qui deviendrait à cet effet deux « quartiers » à part entière de la commune nouvelle, mais bien de lisser les différences qui existaient auparavant. Cette tâche a été confiée à la nouvelle équipe municipale, le conseil municipal précédent s'étant chargé de réaliser la transition administrative. Pour ce faire, la municipalité souhaitait mettre en œuvre des événements qui auraient lié les deux villes135. Pour le moment, cette possibilité est mise en attente à cause des mesures sanitaires actuelles. La deuxième mise en œuvre à cet effet était la réalisation d'un nouveau projet sur la commune. C'est désormais choses faites avec la création d'un office du tourisme sur l'ancienne commune de Margaux.<sup>136</sup> Cette incidence est pourtant à remettre en question, dans la mesure où un office de tourisme apporte une plus value à la ville, mais ne créé pas pour autant un lien plus fort entre les habitants. De plus, l'implantation d'une infrastructure qui vise à promouvoir les terres viticoles sur le territoire de l'ancienne commune de Margaux, ne créer pas un lien plus étroit entre les anciens Margalais et les anciens Cantenacais. Nous pouvons donc estimer que cette transition est en voie d'être réalisée, mais manque encore de porteurs de projets forts.

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> Mairie MARGAUX-CANTENAC. « Pourquoi créer une nouvelle commune ? » Votre Commune nouvelle. Novembre 2016, n.1, p.3

<sup>135</sup> LE COR Louis « Margaux-Cantenac : Sophie Martin est la nouvelle maire », Sud-Ouest, 29 mai 2020 [en ligne]

<sup>136</sup> LE COR Louis « Un office de tourisme à 3 millions », Sud-Ouest, ob. cit., p.10

Il manque à la commune nouvelle un leader municipal, un projet qui pourrait lier les habitants des deux anciennes communes. En l'espèce, la maire actuelle ne souhaite pas endosser ce rôle<sup>137</sup>, et pour le moment personne n'a pris cette disposition. On observe pourtant que c'était l'un des enjeux de la fusion de commune, pouvoir porter des projets plus forts au niveau communal grâce à une commune plus forte. Les projets d'investissements qui ont été mis en œuvre ces cinq dernières années ont concerné la réorganisation de la commune nouvelle. Les travaux de la mairie ou de l'école par exemple, mais depuis que ces réalisations ont été faites, la commune reste en stagnation. Il existe pourtant des projets à mettre en œuvre sur l'ancienne commune de Cantenac, avec notamment l'ancienne mairie qui reste à l'avenir sans utilité, ou encore la place du stade sur laquelle il serait envisageable de faire des réalisations<sup>138</sup>. On observe tout de même que les projets qui sont aboutis se situent sur la commune de Margaux, tandis que ceux qui sont envisageables, sans être envisagé, sont sur la commune de Cantenac. La fusion des deux communes repose donc aussi sur la volonté du nouveau conseil municipal de prendre en réelle considération la mesure de la nouvelle taille de la commune. D'autant plus, que la création de cette commune nouvelle était présentée comme pouvant apporter de nouveaux projets d'investissement et des réalisations facilitées par un meilleur accès aux ressources institutionnel.

« Forcément, la crise nous aide pas, en plus les projets sont compliqués à être lancés, faut pas trop fatiguer la population. »

Madame Martin, maire de Margaux-Cantenac

Ce constat mitigé n'entache pas la réputation de la nouvelle commune. Margaux-Cantenac sert désormais d'exemple pour les communes qui souhaitent fusionner. Ce fut le cas par exemple pour les communes de Blaignan et Prignac qui s'étaient informées auprès de la commune nouvelle<sup>139</sup>, comme le fit Margaux-Cantenac avec Val-de-Virvée, sur les conditions et les aspirations d'une commune nouvelles.

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> Entretien collectif — op. cit.

 $<sup>^{138}</sup>$  Entretien numéro 4 — op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> Entretien collectif — *Ibid*.

Pourtant, on assiste à une faible participation des communes du département dans la possibilité de créer des communes nouvelles. Margaux et Cantenac ont d'ailleurs été les seules communes à fusionner dans la communauté de communes Médoc estuaire, alors que de nombreuses autres auraient tout intérêt à le faire.

\*

\* \*

#### **CONCLUSION**

#### Des fusions de communes dépendantes de paramètres liés et incertains

On prête à Confucius ce dicton « Une petite impatience ruine un grand projet », les communes de Margaux et de Cantenac l'ont bien appliqué. Elles ont fait le choix de fusionner lorsque la réforme de création de communes nouvelle était la plus avantageuse pour elles. La création de cette commune nouvelle était inévitable selon l'histoire communale. Ce travail nous a permis de comprendre que la fusion des deux communes ne doit rien au hasard ; il a fallu qu'un certain nombre de paramètres entre en jeu pour que cette réforme soit effective.

Pour se pérenniser, la création d'une commune doit se faire sur un territoire où elle semble nécessaire. Ce fut le cas pour la commune de Margaux-Cantenac. Fruit de multiples enjeux, la création d'une commune nouvelle devait répondre à des besoins économiques, administratifs et sociaux. Au cœur de l'enquête, tous les acteurs du projet se sont efforcés de montrer les raisons de leur choix. Ce sentiment de justification est dû au fait que la déstructuration de commune est peu courante en France. La justification est une forme d'excuse pour ses acteurs, ils répondent aux futures critiques en justifiant de l'utilité de leur choix. On s'aperçoit pourtant que cette justification peut être appliquée à un grand nombre de villages Français. La gestion partagée de prérogatives municipales a été rendue obligatoire par l'État, les communes de Margaux et de Cantenac n'ont pas dérogé à la règle.

Pour qu'un projet de commune nouvelle se forme, il faut qu'un certain nombre d'acteurs partagent l'ambition de la créer, parfois par visée politique, ou simplement car cela fait partie d'une évolution nécessaire. Pour autant, il faut que l'entente entre ses acteurs fonctionne. On a pu observer au cours de cette enquête que la commune nouvelle a évité le piège du conflit politique, mais encore que les agents municipaux se sont engagés pleinement dans le projet. Pourtant, cette justification pourrait aussi s'appliquer à un grand nombre de villages Français. Les équipes municipales sont habituées à travailler ensemble, et les rapports de pouvoir ne sont pas toujours présents entre les acteurs de la politique municipale.

Pour qu'un échange réussisse, il faut que les deux partenaires aient le sentiment d'avoir gagné. Il en est de même dans le cas des réformes de politiques locales. Pour que la réforme soit adopté e par les maires des communes, il faut qu'ils aient le sentiment d'en sortir gagnant. Pour que l'État propose une réforme, il faut qu'il ait un vrai intérêt. En l'espèce, dans le cas de la loi de 2015 les deux acteurs semblaient gagnants. La mairie de Cantenac sortait plus forte du processus et bénéficie de ses dotations globales de fonctionnement. L'État quant à lui parvenait à réduire le nombre de communes en France. Toutes les communes pouvaient être gagnantes, mais seules certaines (dont Margaux-Cantenac) se sont lancées dans cet aventure.

Le climat national n'est pas encore à la fusions de communes, les Français restent très attachés à leurs communes. Pour autant, un changement est possible, mais il demeure compliqués. Pour parvenir à la création d'une commune nouvelle, il faut réunir l'ensemble de ces paramètres, sans qu'aucun ne prenne le pas sur l'autre. Il faut saisir le moment propice pour les communes. C'est cette patience qui a conduit les communes de Margaux et de Cantenac à réaliser leur fusion. Il a fallu que la population évolue pour atteindre une meilleure acceptation du projet, il a fallu trouver deux maires aux personnalités complémentaires pour que le projet aboutisse, il a fallu que la réforme de l'État soit assez incitative pour que les maires acceptent de s'y engager. L'État n'offrant d'incitation que sur un temps court, les conseils municipaux étant réélus tous les six ans et l'évolution des périphéries (cible de la réforme des communes nouvelles) étant très lente, il est très difficile de déterminer le bon moment et la bonne formule pour espérer que plusieurs communes n'en forment plus qu'une seule.

### Grille entretien

| Entretiens anciens maires: Madame Dautin, Monsieur Berniard, Monsieur Boucher | P. 51 |  |  |
|---|-------|--|--|
| Entretien élu/propriétaire viticole : Monsieur Cazenave                       |       |  |  |
| Entretien collectif : Madame Martin, Madame Michon, Madame Pachet             |       |  |  |
|   |       |  |  |
|   |       |  |  |
| Annexes   |       |  |  |
| Annexe 1 — Carte de la commune  | P. 54 |  |  |
| Annexe 2 — Analyse comparée budget 2017/2020                                  |       |  |  |
|   |       |  |  |
| Courses   |       |  |  |
| Sources   |       |  |  |
| Entretien   | P. 56 |  |  |
| Sources écrite  | P. 62 |  |  |
| Diblio averabie   |       |  |  |
| Bibliographie   |       |  |  |
| Bibliographie   | P. 63 |  |  |
|   |       |  |  |
|   |       |  |  |
| Glossaire   |       |  |  |
| Abréviation   | P. 65 |  |  |
| Glossaire des noms propres  | P. 66 |  |  |

#### Entretiens anciens maires

| Blocs :                      | Thèmes :   | Données à recueillir :  |  |
|------------------------------|--|---|--|
| Présentation de<br>l'enquêté | Thème 1 :<br>Informations<br>démographique                   | Genre  Age Origine sociale  |  |
|                              | Thème 2 :<br>Formation,<br>études                            | <ul><li>Parcours scolaire ? Dans la commune ?</li><li>Diplôme ?</li><li>Parcours professionnel ?</li></ul>  |  |
|                              | Thème 3 :<br>Parcours<br>professionnel                       | À quel poste exerce-t-il ?     Autres postes jusqu'ici ?     Lien avec la pratique de la politique ?  |  |
|                              | Thème 4 : Lien<br>avec la<br>commune                         | Rapport personnel avec la commune ?     ( Parents, enfants, vie associative, etc )     Date d'élection ? D'entrée en poste ?  |  |
| Le projet de<br>fusion ?     | Thème 1 :<br>Rapport<br>intercommunaux                       | <ul> <li>Liens entretenus entre les conseils municipaux ?</li> <li>Lien entre les administrés des deux communes ?</li> <li>Source d'accord ou de désaccord entre les municipalités ?</li> <li>Lien avec les autres communes que celles de la fusion ?</li> </ul>          |  |
|                              | Thème 2 :<br>Genèse du<br>projet de<br>commune<br>nouvelle ? | <ul> <li>Quel a été l'élément déclencheur du projet ?</li> <li>Qui a été « porteur » du projet ?</li> <li>Comment a-t-il était informé des disposition de la loi ?</li> <li>Quels était les attentes/les craintes qu'il porte sur le regroupement de commune ?</li> </ul> |  |
|                              | Thème 3 :<br>Le projet de<br>fusion ?                        | <ul> <li>Comment la population a-t-elle reçu<br/>l'information ?</li> <li>Quelles ont été les difficultés rencontré duran<br/>la transition ?</li> <li>Quels ont été les oppositions au projet de<br/>commune nouvelle ?</li> </ul>                                       |  |
|                              | Thème 4 :<br>La commune<br>aujourd'hui'hui                   | <ul> <li>Pour vous, la fusion a-t-elle porté ses fruits ?</li> <li>Quelles ont étés les bénéfices pour les communes ? Les pertes ?</li> <li>Quels ont été les changement dans l'administration de la commune ?</li> </ul>   |  |

#### **Entretien Monsieur Cazenave**

| Blocs:                       | Thèmes :  | Données à recueillir :  |  |
|------------------------------|---|---|--|
| Présentation de<br>l'enquêté | Thème 1 :<br>Informations<br>démographique  | Genre     Âge     Origine sociale   |  |
|                              | Thème 2 :<br>Formation,<br>études   | <ul><li>Parcours scolaire ? Dans la commune ?</li><li>Diplôme ?</li><li>Parcours professionnel ?</li></ul>  |  |
|                              | Thème 3 :<br>Parcours<br>professionnel  | <ul> <li>À quel poste exerce-t-il ?</li> <li>Autres postes jusqu'ici ?</li> <li>Lien avec la pratique de la politique ?</li> </ul>  |  |
|                              | Thème 4 : Lien<br>avec la<br>commune  | Rapport personnel avec la commune ?     ( Parents, enfants, vie associative, etc )     Date d'élection ? D'entrée en poste ?  |  |
| Le projet de<br>fusion ?     | Thème 1 : Place de la viticulture dans la commune  • Quels relation entretena et le monde de la viticul • Quel attachement porte Cantenac ? De Margau • Comme citoyen, quel re la commune ? |   |  |
|                              | Thème 2 : La place de la viticulture dans le projet de commune nouvelle   | <ul> <li>Comme conseiller vous avez voté pour le projet de fusion, mais comme propriétaire comment vous situez vous ?</li> <li>Quels ont été les avantages/inconvénient du projet dans votre vie quotidienne ?</li> <li>Comme citoyen, quel regard portez vous sur la commune nouvelle ?</li> </ul> |  |
|                              | Thème 3 :<br>Les changement<br>liée à la fusion   | La fusion a entrainé des changements dans l'administration municipal, notamment fiscalement, les avez vous ressenti?     Les intérêts viticoles vous semble mieux défendu dans ce nouveau système?  |  |

#### Entretien collectif

#### 1) Présentation de l'enquêté :

- Sexe et l'âge :
- Parcours professionnel? Au sein de la commune? Dans une autre administration?
- Fonction actuelle, depuis quand ? Fonction précédente ?
- Rapport personnel avec la commune :
- Autres informations personnelles :

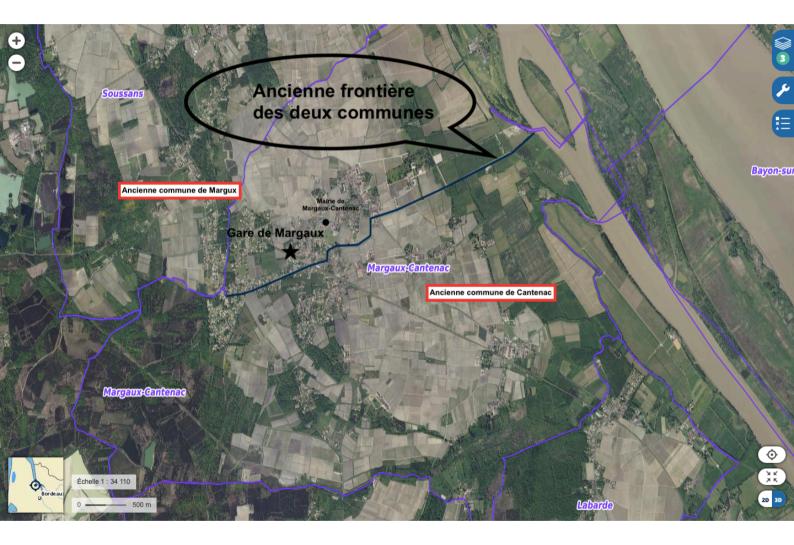
### 2) Genèse, rôle de la préfecture, autre projet, concrètement comment ça s'est passé. (raconter l'histoire)

- Quel est le point de départ du projet ?
- Comment avez vous été informée de celui-ci ?
- Qui étaient les porteurs du projet ?
- Quel était votre rapport avec les autres communes ?
- Quel était votre rapport aux administrés ? Ont-ils changé depuis la création de la commune nouvelle ?
- Avez-vous ressenti une opposition au projet ?
- Comment avez vous été conduit vers la nouvelle organisation administrative ?
- Comment la commune a-t-elle communiqué sur la fusion ?

#### 3) Nouvelle situation de la commune

- Concrètement, qu'a changé la commune nouvelle dans notre travail ?
- Qu'est-ce que la commune nouvelle a changé dans son administration ? (Financière, organisationnelle, en matière de service public ?
- La commune nouvelle vous a-t-elle conduit à plus de travail collectif?
- Comment vous êtes-vous adaptées cette nouvelle forme de travail ?

#### Annexe 1 — Carte commune



#### Annexe 2 — Analyse comparée budget 2017/2020

|                             | 2020    | 2017    | Différence |
|-----------------------------|---------|---------|------------|
| Dépenses de fonctionnement  | 2031203 | 2615594 | -584391    |
| Charges de personnel        | 1053700 | 1072592 | -18892     |
| Recettes de fonctionnement  | 2031203 | 2615594 | -584391    |
| Dotations et participations | 467138  | 429150  | 37988      |
| Impots et taxes             | 1308020 | 1309968 | -1948      |

#### Analyse:

La commune en 2020 dépense moins pour son fonctionnement, elle a diminué de presque 20 000 euros ses charges de personnel. De plus, la participation de l'État s'est accentuée, avec une balance favorable de 37 988 euros de gain. On constate par ailleurs que la commune a perdu en recette par voie d'impôt et de taxe, mais le montant reste très faible.

# Sources

#### **Entretiens**

#### Entretien numéro 1 — Monsieur Berniard :

L'entretien s'est fait par appel téléphonique, la connexion internet de Monsieur Berniard ne lui permettant pas d'aller sur Zoom. L'entretien s'est très bien déroulé, l'enquêté était très heureux de parler de « son » projet.

Élu de 2008 à 2020, maire de la commune de Margaux de 2014 à 2017 puis de Margaux-Cantenac de 2017 à 2020. Ancien chef d'entreprise, il a pris sa retraite en 2016, M. Berniard est natif de la commune. Il a toujours vécu à Margaux, a été à l'école à Margaux et joué au foot à Cantenac (où il a connu M. Boucher). Il ne s'est pas représenté en 2020 pour pouvoir suivre sa femme au Pays basque, où ils avaient déjà acheté une maison en 2018. Il est aujourd'hui conseiller municipal dans son nouveau village.

Pour M. Berniard, les communes se devaient de fusionner, elles avaient toujours été imbriquées l'une dans l'autre, les familles des deux villages étaient très liées (nombreux lien de famille entre les deux conseils municipaux), de plus ils « parlent tous le même langage » grâce au vin. Les parents de Cantenac étaient tentés de mettre leurs enfants à Margaux, car c'était plus proche. Le projet avait déjà mûri durant l'ancienne mandature (celle de Mme Dautin), mais n'avait pas pu voir le jour. Il insiste sur le lien qu'il entretenait avec M. Boucher, avec qui il est encore très lié. Connus sur le terrain de foot de Cantenac, ils fonctionnaient de pair, cela a aidé à construire le projet et surtout au moment de se mettre d'accord sur qui prendrait la tête de la ville. Lui étant à la retraite (et il en avait envie), ils se sont mis d'accord sur le fait que ce serait lui. Le projet de commune nouvelle n'était pas un engagement de campagne, il résulte d'un travail de deux ans avec les DGS des deux communes et des recherches auprès des différents organismes publics. Au départ, il avait imaginé regrouper les 5 communes de l'appellation et l'appeler « Margaux, villages viticoles », mais ils n'ont pas essayé : il avait consulté le maire de Saussan, qui, portant en mauvaise santé, avait directement parlé de qui serait le maire de la commune nouvelle. Cette fusion permettait d'être plus fort avec 3/4 de l'appellation Margaux recouverte, des avantages financiers majeurs. De plus, elle était permise par la bonne santé économique des deux communes, qui a d'ailleurs servi les capacités d'investissement de la commune nouvelle (800 000 euros autofinancés pour l'extension du restaurant scolaire).

Pour faire entendre le projet à la population, ils ont mis place une grande réunion publique. La population avait auparavant été informée des changements et des modalités de la commune nouvelle dans des bulletins municipaux créés à l'occasion. Ce travail d'information a permis d'éviter de passer par un référendum local, de toute manière la population était favorable ou ne s'y intéresse pas. D'ailleurs, on le voit, car personne ne s'est présenté contre Mme Dautin. Le choix du nom de la commune a été fait pour ne pas froisser les habitants des deux communes qu'aucun ne se sente « avalé » par l'autre. Mais, M. Boucher a bien conscience que c'est le nom de Margaux qui reste dans le langage courant.

Son seul regret est qu'il avait encore des projets pour la municipalité comme l'office du tourisme que la commune à créer [en réalité c'est l'intercommunalité] et que la municipalité n'est pas pu revoir les taxes foncières sur le non-bâti de Cantenac à la hausse (au lieu de linéariser), ce qui aurait permis un gain pour la municipalité de 50 000 euros.

#### Entretien numéro 2 — Monsieur Boucher:

L'entretien se fait par Zoom, en fin de journée. Il est écourté, car Monsieur Boucher reçoit des amis le soir et donc doit se préparer. La dernière question est donc posée par mail. Monsieur Boucher est très heureux de parler de ce projet, mais il a tendance à tout rapporter au travail d'équipe ou encore à son homologue Monsieur Berniard.

Maire dès son premier mandat, M. Boucher fut maire de Cantenac de 2008 à 2017, il est né sur la commune. Très attaché à la commune, il jouait au foot à Cantenac, mais le reste était à Margaux (école, voir les amis, etc.. ). Il a toujours vécu dans le bourg de Cantenac, donc éloigné des 3/4 du reste de Cantenac qui vie à côté de Margaux Ancien footballeur professionnel (il évite le plus possible le sujet), il est désormais directeur général des services de la commune d'Arsac.

Au départ, en 2008 la question de créer une commune nouvelle avec Mme Dautin s'est posée : être sur la même appellation, préexistence de travaux communs grâce aux syndicats de communes et de la communauté de communes. Le fait d'être à deux provenait aussi des nombreuses similitudes et des rapports entre les deux communes (l'une des adjointes de Cantenac était la sœur d'une conseillère municipale de Margaux, d'autres étaient beaux-frères ou belles-sœurs). Avec les autres communes c'était différent, même géographiquement, il faut par exemple traverser un russe pour aller à Labarde. En plus, de nombreuses associations communales et la viticulture (Château Rauzan-Ségla est à 80 % sur le territoire de Cantenac) liée déjà les deux communes.

Le projet était facilité par le texte de 2015 : nombreuse incitation financière (mais pas primordial) ; incitatif sans être obligatoire ; simple à mettre en œuvre pour les conseils municipaux (moins pour l'administration). La mutualisation devait permettre d'avoir moins de frais, mais a demandé de nombreux investissements : mise aux normes de la mairie, transformation des locaux « heureusement que le personnel technique était là ». L'autre point fort est l'amitié qui lie les deux maires, sans rapports de pouvoir, tout comme la relation entre les deux conseils municipaux. C'est aussi la taille de la nouvelle commue qui a aidé, pas trop grande, car quand les projets font entre 6 et 7 mairies, le négatif de l'humain resurgit, tendis que dans leur cas le positif de l'humain en est ressorti. Ils avaient regardé ce qui se faisait dans les autres communes pour prendre exemple (ou non), mais il regrette d'avoir eu peu d'exemples sur le territoire girondin. La population avait été avertie par voie de communiqué et de réunion publique (une générale et une spécifique à l'école). Il n'y a pas eu d'opposition, la commune a tellement changé en population que les nouveaux arrivants sont moins attachés au territoire, en plus le pouvoir des communes est tellement faible que pour eux ca aller rien changé. Le choix du nom était simple puisqu'il n'y avait pas débat, M. Boucher ne souhaitait pas voir le nom de « sa » commune disparaitre, même s'il se dit ne pas être dupe sur l'avenir du nom Cantenac, qui disparaîtra comme Caudéran.

Les points faibles de cette fusion ont été le travail à fournir pour la création du nouveau RPI, mais la solution trouvée était très satisfaisante malgré son coût et son acceptation difficile pour les personnes de Labarde. L'autre souci était d'un point de vue imposition, surtout sur le non bâti par tradition à Cantenac ils n'avaient pas besoin d'avoir une taxe trop haute. D'autant plus que le monde viticole était bien représenté jusqu'en 2014. Le lissage était très simple à mettre en œuvre et plus facile à comprendre pour les administrés. Pour ça le texte était bien fait.

Monsieur Boucher n'a pas souhaité se représenter pour un troisième mandat, il ne se voyait pas faire « le mandat de trop ». De plus, le départ de son ami M. Boucher l'a attristé, même s'ils continuent à se voir régulièrement. M. Boucher se sent moins en adéquation avec les envies et les aspirations des habitants donc il a souhaité se retirer. Il trouve la commune très bien administrée aujourd'hui et garde de très bons rapports avec l'équipe municipale actuelle.

#### Entretien numéro 3 — Madame Dautin:

L'entretien se fait par téléphone faute d'avoir le droit de se rencontrer (confinement numéro 3), Madame Dautin est très heureuse de discuter, mais ne se sent que très peu légitime pour parler de la commune nouvelle.

Élue de 1995 à 2014 dans la commune de Margaux, elle fut maire de 2001 à 2014. Fille du maire de la commune de 1945 à 1971, elle a passé sa jeunesse à Margaux. Sa vie familiale l'a amené loin de la commune de 1971 à 1993, elle est très attachée à la commune de son enfance et au monde viticole dont son père est issu.

Entre 1995 et 2001, la commune ne pouvait pas mettre en place de projet d'envergure tel qu'une fusion de commune. Le conseil municipal était tiraillé entre deux « clans », le mandat a été très compliqué. Malheureusement le conflit s'est résolu lorsque le maire a eu un accident, Mme Dautin a pris sa suite et a constitué une liste unique qui a permis de réunifier les élus. Dès lors, on a pu se poser la question de fusionner les deux communes de Margaux et Cantenac, car l'idée était déjà envisagée par les élus. Mais même là, l'ancien opposant principal risque de jouer en la défaveur du projet, donc la sous-préfecture avait déconseillé les deux maires de l'époque (Madame Dautin et Monsieur Fenat, décédés l'an passé). De plus, à l'époque, il fallait passer par la voie du référendum. Là c'était Monsieur Fenat qui craignait sa population. Les deux maires avaient donc une raison de ne pas fusionner.

Les problèmes liés au manque d'unité communal datent des années cinquante, sous le père de Mme Dautin, la plupart de la population de Cantenac était plus proche du bourg de Margaux que de celui de Cantenac. Les élus se plaignaient donc du fait que les élèves de Cantenac aller à Margaux, le cout pour la commune était très important. En 1995, le conseil municipal avait fait une estimation du pourcentage d'élève non issu de Margaux, il avait recensé 30 % de Cantenacais. De plus, Cantenac étant dans un RPI, ils ne voulaient pas participer aux frais de fonctionnement. À cela il faut ajouter les problèmes lorsqu'ils y avaient des travaux dans les rues mitoyennes. La goutte d'eau ayant été le transformateur électrique de Cantenac situé à Margaux, pour lequel Margaux a dû payer.

La création de la commune nouvelle est la réponse à un problème administratif, Mme Dautin regrettait déjà l'obligation de créer des communautés de communes. Elle aurait souhaité créer une communauté de communes qui regroupait les vignobles de l'appellation (impossible légalement) dans laquelle il y aurait eu une commune nouvelle qui regroupait Margaux et Cantenac.

Madame Dautin ayant amené Monsieur Boucher à la politique communale, elle entretient de très bons rapports avec lui. Elle connaît aussi très bien la maire actuelle, qu'elle a vu arriver sur la commune, elle la voit encore régulièrement. Mme Dautin a donc été un soutien au moment de la fusion, et encore aujourd'hui. Les habitants n'avaient pas leur mot à dire donc il a fallu faire soutenir les deux municipalités entend qu'ancienne maire. Surtout à Cantenac, car c'est plus rural donc plus attaché à al terre. S'il y avait eu un vote, ça aurait été très serré. On a beaucoup reproché aux deux maires de n'avoir que peu consulté la population, seulement à travers des réunions publiques. Mais l'opposition ne s'est pas institutionnalisée.

#### Entretien numéro 4 — Monsieur Cazenave :

L'entretien de Monsieur Caznave s'est fait à sa propriété, il ne comprenait pas l'intérêt de la démarche au départ, mais a finalement accepté de participer à cette enquête en échange de ne pas voir son nom figurer dedans. C'est donc un nom d'emprunt qui est utilisé.

M. Caznave est issu d'une famille de viticulteur, il est propriétaire d'un château classé et d'un vignoble de 40 hectares répartis entre Margaux et Cantenac. Il a grandi dans la propriété et est donc très attaché au patrimoine viticole de la commune. Il est conseiller municipal depuis 2014.

Le projet de fusion des deux communes répondait à des enjeux économiques, mais il tenait surtout à la personnalité des deux maires. Son regret et que la commune n'est pas pris simplement le nom de Margaux, mais il comprend que le nom de Cantenac soit important pour certaines personnes qu'ils jugent plus âgées (tel que son père). Il reproche à ce nouveau nom de créer une confusion, avant les châteaux appellations Margaux était au 3/4 situé à Margaux, ça paraissait logique. Désormais, ils sont situés à Margaux-Cantenac, cela peut prêter à confusion pour des non-initiés. Pourtant, il félicite les économies d'échelle qu'on permit cette fusion, il est très attentif aux dépenses de la commune. Il relève d'ailleurs que l'imposition sur le non-bâti a changé dut à la fusion, mais estime que les propriétaires d'appellation Margaux peuvent contribué à la vie de la commune nouvelle par ce prisme.

Monsieur Caznave regrette qu'il y ait autant de nouveaux arrivants dans le conseil municipal et d'être l'un des derniers représentants du monde viticole, et le dernier propriétaire viticole dans ce conseil. Il met face à face Mme Dautin (native) et Mme Martin (non native de la commune), pour lui cette représentation des « traditionnels » dans le conseil est important pour régler certains conflits d'usages ou de voisinages. Il se félicite tout de même d'avoir un frère représentant dans l'ODG (Organisme de défense et de gestion) de l'appellation, et qui par conséquent fait figure d'aide lors des conflits dans l'administration de la commune sur le territoire viticole.

Dans la gestion municipale actuelle, il s'amuse du fait que certaines personnes ne soient pas contraintes que la mairie de Cantenac soit fermée, il participe aux permanences « photocopie, poche poubelle ». Pour lui, les conflits de clocher vont finir par passer. Il souhaite préserver l'espace naturel de la commune et donc s'oppose au projet de construction, lorsqu'ils avaient lieu. Il est très heureux de travailler dans un conseil municipal où cela se passe très bien. Il ne cherche pas à prendre de nouvelles responsabilités dans la commune et fait remarquer que depuis 2014 il est simple conseiller, sans délégation, le plus simple possible, car il n'a pas assez de temps.

#### Entretien numéro 5 — Monsieur Deffore:

Monsieur Deffore est secrétaire général de la sous-préfecture de Lesparre-Médoc depuis 1990, il a été le point de relais entre la sous-préfecture et les mairies qui ont souhaité fusionner. L'entretien se fait par visioconférence et nous utilisons à nom d'emprunt. Intéressé par ce travail de recherche, l'enquêté doute d'avoir les réponses, mais l'entretien se passe très bien.

Avant d'avoir la fusion des communes de Margaux et Cantenac, la sous-préfecture avait déjà travaillé à la réalisation de la fusion de quatre communes (Couqèques, Yzans-de-Médoc, Ordonnac et Saint-Christoly-Médoc). Le projet n'avait pas abouti, car les maires n'arrivaient pas à s'entendre et un d'eux a dit qu'il n'était pas sûr de sa population, il a fait un référendum qui a abouti à la fin du projet. Cinq c'est trop, ce qui a fait que Margaux et Cantenac ont marché ensemble c'est, car M. Boucher ne voulait pas se présenter, pareil avec Blaignant. Dans les faits, les avantages fiscaux ne font pas tout, avant tout fait que les maires s'entendent bien.

C'est en réalité les services fiscaux qui ont porté la réforme, et pas la sous-préfecture. Ce sont eux qui organisaient des réunions, investissaient dans des simulations, etc... la sous-préfecture a simplement servi de relais entre tous. La sous-préfecture a tout de même rassemblé l'ensemble des informations recueillies et participé à l'élaboration des plans de présentation à la population du projet de commune nouvelle. Mais, dans le cas de Margaux-Cantenac, Monsieur Berniard avait déjà pris en main cette partie dont ils n'ont même pas eu besoin.

Ce qui avantage beaucoup la création des communes nouvelle c'est le statut des mairies déléguées ou encore les nombreuses incitations financières. Avec la réforme les mairies nouvelles ont plus de poids dans l'intercommunalité [dans les faits, non]. Il pense que comme les intercommunalités sont devenues obligatoires, les petites communes un jour seront obligées de fusionner, elles font bien de le faire maintenant avec les avantages proposés.

La sous-préfecture n'avait pas d'objectif quantifié, elle n'avait d'ailleurs aucune directive de l'État. C'est la direction générale des finances qui les a amenées à s'intéresser à la possibilité des communes nouvelle, en réalisant de la prospection auprès des petites communes. Cette prospection est passée d'abord par une validation de la sous-préfecture. La seule exigence de la sous-préfecture aurait été que la population soit informée. Après la forme que prenait l'information était au bon vouloir des communes.

#### Entretien collectif — Madame Martin; Madame Michon; Madame Pachet:

Au départ l'entretien devait être réalisé auprès de Mme Sophie Martin, maire actuelle de la commune. L'entretien s'est déroulé dans la salle de réunion de la mairie et s'est effectué avec Mme Pachet (actuel Secrétaire général de Margaux-Cantenac et ancienne DGS de Cantenac) et Mme Michon (actuel Secrétaire général adjoint de Margaux-Cantenac et ancienne DGS de Margaux). L'entretien s'est passé dans une atmosphère favorable, mais avec une inquiétude sur la portée de mon enquête et la crainte que je « m'immisce trop » dans les affaires de la commune.

2 d'entre elles (Mme Martin et Mme Michon) vivent sur la commune, mais seule Mme Michon est née dans la région et y vit depuis toujours. Elles ont un attachement fort avec le territoire, les trois insistent sur le fait que les deux communes par leur position géographique et leur proximité historique devaient fusionner, c'était dans l'ordre des choses.

Mme Martin est devenue maire à la suite de la fin du mandat de M. Berniard, alors que M. Boucher a longtemps hésité à devenir maire de la commune nouvelle. Le mandat lui fait peur, car c'est beaucoup de responsabilité, mais pas dû à la taille, que ce soit Margaux ou Margaux-Cantenac la charge lui semble pareille. Elle ne se sent que peu légitime pour parler de la fusion, car ce sont les maires (et les deux DGS) qui ont porté le projet. Elle peut quand même nous parler de la création du RPI, car elle était adjointe au scolaire. Elle n'a vu que quelques différences avec l'ancienne organisation communale : il a fallu réorganiser les adjoints, car il y avait deux adjoints pour tout ; ils ont des quelques reproches de la part de Cantenacais que la mairie (anciennement) annexe soit fermée, donc ils ont créé des permanences ; pour le moment la commune marche au ralenti à cause du COVID, mais de manière générale il n'y a plus de gros chantiers à faire sur la commune, le gros du travail a été fait par les deux anciens maires avec la fusion. Pour elle la création de la commune nouvelle s'est très bien passée, car les élus (pour certains) se connaissaient déjà grâce à la ComCom (communauté de commune) ; il n'y a pas eu d'opposition (sauf depuis quelques mois avec la mairie annexe, mais ce sont des railleries plus qu'une opposition frontale ; les DGS ont fait un travail « formidable » pour que le projet se passe au mieux.

Mme Pachet et Mme Michon ont fourni ce qu'elle appelle la partie « technique » du travail de programmation administrative de la fusion. Le maire de leur commune respective les a sollicités pour travailler à la création de la commune nouvelle, on leur a présenté le projet comme une mise en commun matérielle et humaine des deux communes qui avait déjà de bons rapports. Leurs fonctions étaient doubles, elle devait à la fois organiser la commune nouvelle et amener le reste des employés vers l'idée de cette fusion. Au départ, le travail était « secret », dans le but de n'inquiéter ni le reste du personnel communal ni la population. Pour y parvenir, elles se sont beaucoup servies d'internet ; la sous-préfecture, le service des impôts ; l'AMF ; la trésorerie publique et le centre de gestion du personnel ont été sollicités à cet effet. Pour avoir un exemple concret de commune nouvelle, les deux DGS ont pris contact avec la commune nouvelle de Val-de-Virvée qui venait de faire le même parcours. Dans le but de donne l'exemple, les deux agentes ont mis en commun un bureau dans la mairie de Margaux [devenu par la suite celle de la commune nouvelle] et ont travaillé de pair durant six mois avec cette organisation. Dans l'ensemble, elles tirent un bilan positif d'expériences qu'elles qualifient toutes les deux « d'aventures humaines » ; elle regrette que les services de la sous-préfecture n'aient pas eu les réponses « concrète » lorsque le problème était trop spécifique, de plus la souspréfecture avait plus tendance à les réorienter qu'à leur donner des réponses [exemple en les orientant au rectorat, alors que si on leur avait dit directement elles auraient directement contacté le rectorat et donc perdu moins de temps] ; le changement au niveau du personnel a été compliqué, car tout était dédoublé, mais finalement cela a servi à tous pour se spécialiser ; Mme Michon regrette que l'organisation de l'espace de la commune la conduise à moins voir ses collègues ; elles estiment que la commune financièrement n'est pas garante à court terme, mais le deviendra suite au départ de deux agents municipaux [non remplacé]. Les difficultés auxquelles elles ont été confrontées étaient de l'ordre administratif; problème d'adresse postale et électronique; double envoi de la part des organisations publiques; non prise ne compte de la commune nouvelle au bout de 3 ans.

Les noms de Mme Pachet et Mme Michon sont des noms d'emprunt, à leur demande.

#### Sources écrites

#### **Bulletins municipaux:**

- Mairie MARGAUX-CANTENAC. Trait d'Union. Septembre 2017, n.1, p.13
- Mairie MARGAUX-CANTENAC. Le trait-d'Union. Janvier 2020, n.3, p.4
- Mairie MARGAUX-CANTENAC. Le trait d'Union. Février 2019, n.4, p.3
- Mairie MARGAUX-CANTENAC. Le trait d'Union. Janvier 2021, n.5, p.12

#### **Communication municipal:**

- Mairie MARGAUX-CANTENAC. Votre Commune nouvelle. Novembre 2016, n.1, p.3
- Mairie MARGAUX-CANTENAC. Votre commune Nouvelle. Janvier 2017, n.2, p.3
- Mairie MARGAUX-CANTENAC. La parenthèse. Novembre 2020, n.1, p.3

#### Presse régional:

- BARRET Dominique. « Margaux-Cantenac sera la première commune nouvelle du Médoc », Journal du Médoc, 11 novembre, 2016, p.6.
- INCONNU. « résultat sportifs » Sud-Ouest, 15 octobre, 1971, p.11.
- LE COR Louis. « Margaux-Cantenac : Sophie Martin est la nouvelle maire », *Sud-Ouest*, 29 mai, 2020, p.9.
- LE COR Louis. « Un office de tourisme à 3 millions », Sud-Ouest, 15 février, 2020, p.10 [en ligne]
- LE COR Louis. « Margaux-Cantenac doit naitre avec le Nouvel an », *Sud-Ouest*, 13 octobre, 2016 [en ligne]
- LE COR Louis. « Départ en retraite à la mairie », Sud Ouest, 10 janvier, 2020 [en ligne]
- LE COR Louis & LESTAGE, Julien. « Margaux et Cantenac préparent leur mariage », *Sud-Ouest*, 1 mars, 2016, p.7.
- LE COR Louis. « Margaux-Cantenac peut compter sur Sophie Martin pour les municipales », Sud-Ouest, 30 janvier 2020. [en ligne]
- MARCO Jeanne-Marie. « La commune de Margaux, renommée pour son Château, va fusionner avec Cantenac », France Bleu Gironde, 13 mars, 2016. [en ligne]
- LESTAGE Julien. « La consultation a mis fin à la fusion », *Sud-Ouest*, 13 octobre, 2016, p.7.

### Bibliographie

#### **Articles:**

- BIDEAU Gabriel, « Les communes nouvelles françaises [2010-2019] : une réforme territoriale silencieuse », *Annales de géographie*, 2019, vol.728, no. 4, pp. 57-85.
- FAURE Alain, « Les passions de l'élu local, du notable au médiateur », *Histoire@Politique*, 2015, vol. 25, no. 1, pp. 197-211.
- KADA Nicolas, « Les "communes nouvelles", vous avez dit nouvelles ? ». Revue Française d'administration publique, 2017, vol. 2, pp. 267-276.
- KLOPFER Michel, « Collectivités locales : faut-il réformer la dotation globale de fonctionnement [DGF] ? », Gestion & Finances Publiques, 2017, vol. 1, no. 1, pp. 29-3.
- LEBLONG-MASCLET Gwenaël, « "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, 2017, vol. 162, no. 2, pp. 307-312.
- OFFNER Jean-Marc, « Les territoires de l'action publique locale ». Revue française de science politique, 2006, vol. 56, no. 1, pp. 27–47.
- PASQUIER Romain, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale ». Revue française d'administration publique, 2017, vol. 162, no. 2, 2017, pp. 239-252.
- TELLIER Thibault, « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », Revue française d'administration publique, 2017, vol. 162, no. 2, pp. 253-266.

#### Article collectif:

- BARON Nacima; ROSEAU Nathalie, « Les gares au miroir de l'urbain », Flux, 2016, vol. 103-104, no. 1-2, pp. 1-8.
- DE KERVASDOUÉ Jean ; FABUS Laurent ; MAZODIER Myriem ; DOUBLET Francis, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », Revue française de sociologie, 1976, 17-3. pp. 423-450.

#### Ouvrage:

- LEFEBVRE Rémi, Municipales: quels enjeux démocratiques?, Paris: La Documentation française, 2020,
   162 pages.
- PIJASSOU René. Château Rauzan-Ségla: la naissance d'un grand cru classé, Paris: Éditions de La Martinière, 2004, 398 pages.

#### Manuels

- DOUILLET, Anne-Cécile, Sociologie politique du pouvoir local. Malakoff: Armand Colin, 2017,
   272 pages.
- VERPEAUX, Michel. Les communes nouvelles. Paris : LexisNexis, 2016, 130 pages.
- ZARKA, Jean-Claude. *Collectivités territoriales: à jour de la loi du 1er avril 2019 »Communes nouvelles «.* Issy-les-Moulineaux : Gualino, 2019, 48 pages.
- ZARKA, Jean-Claude. Les collectivités territoriales: à jour de la loi «communes nouvelles» et de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Paris : Gualino, 2020, 48 pages.

#### Définition:

- INSEE « définition : commune rurale », 9 décembre 2020 [en ligne]
- KERROUCHE Éric. « Notable », Romain Pasquier éd., Dictionnaire des politiques territoriales. Presses de Sciences Po, 2020, pp. 395-404.

#### Données INSEE:

- Insee, « De grandes exploitations agricoles qui intègrent vinification et négoce dans le bassin Bordeaux-Aquitaine », 20 avril 2018 [en ligne]
- Insee, « Évolution et structure de la population en 2010 », 21 avril 2014 [en ligne]
- Insee, « Évolution et structure de la population en 2017 » [en ligne]

#### Sondage et synthèse:

- FOUCAULT Martial, « synthèse et analyse des résultats sondage IPSOS pour le CEVIPOF et l'AMF », avril 2016
- IFOP pour le JDD, « Les Français et leurs élus », aout 2019

#### Ressources institutionnelles:

- Annuaire des sociétés, 23 février 1989 [en ligne]
- Table d'assemblage 1826, Archive départemental de la gironde, [en ligne] https://urlr.me/dgQGC
- Banatic. « syndicat intercommunal d'électrification du médoc », Fiche signalétique [en ligne]
- JO n° 20100012, 20 mars 2010, texte n° 674 [en ligne]
- JORF n° 0292, 17 décembre 2010 [en ligne]
- JORF n° 0025, 30 janvier 2016 [en ligne]
- LA POSTE « Les communes Nouvelles et l'adresse », AMF, 13 décembre 2016
- Mairie de Margaux, « Plan local d'urbanisme de la commune », 16 octobre 2013
- MANABLE Christian & GATEL Françoise « Rapport d'information », Sénat, 28 avril 2016 [en ligne]

#### **Abréviations**

AMF: Association des Maire de France

ATR [loi]: Loi relative à l'Administration Territoriale de la République

**CMS**: Cantenac-Margaux-Sportif

**DDFiP**: Direction Départemental des Finances Publiques

**DGF**: Direction Général des Finances Publiques

**DGS**: Directeur Général des Services ; Directrice Générales des Services

**EPCI**: Établissement Public de Coopération Intercommunale

**IFOP**: Institut Français d'Opinion Publique

**INSEE :** Institut National de la Statistique et des Études Économiques

IPSOS: Institut de Publique Sondage d'Opinion Secteur

**NOTRe [loi]**: Loi Portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

**ODG**: Organisme de Défense et de Gestion

PLM [loi]: Loi Paris-Lyon-Marseille

PLU: Plan Local d'Urbanisation

**RPI:** Regroupement Pédagogique Intercommunal

### Noms propres

Mme Dautin : Ancienne maire de la commune de Margaux

Mme Martin: Maire de la commune de Margaux-Cantenac

Mme Michon: Ancienne DGS de Margaux

Mme Pachet: Ancienne DGS de Cantenac

M Berniard: Ancien maire de Margaux

M Boucher: Ancien maire de Cantenac

M Cazenave: Conseiller municipal, propriétaire viticole

M Deffort : Secrétaire général de la sous-préfecture de Lesparre-Médoc

M Ginestet: Ancien maire de Margaux

M Seynat: Ancien maire de Cantenac