

La sécession d'une commune

– ou comment Verquigneul a quitté Béthune –

La France des 36.000 communes et des maires cumulant les mandats, constitue en Europe, une curiosité institutionnelle ; le fait qu'une ville, même de taille modeste, puisse être divisée en six ou sept communes n'a pas d'équivalent. Certaines communes fusionnent parfois, mais basés sur le consentement mutuel, les mariages d'intérêts souvent divergents sont difficiles... et le divorce toujours envisageable. Etude de cas dans le Nord.



© CHARMES

Tout le monde admet que les communes sont trop nombreuses en France (leur population moyenne est de l'ordre de 1.600 habitants). Ce fractionnement est un frein au développement de projets d'urbanisme à des échelles métropolitaines. Les communes-centres se heurtent au malthusianisme des communes de leur périphérie, notamment les communes périurbaines qui souhaitent préserver leur cadre de vie verdoyant et aéré.

La solution proposée est la coopération intercommunale, voire la fusion entre communes. Mais les résistances politiques sont fortes face à tout projet de réduction du nombre de communes ou même de limitation de leurs prérogatives. Les parlementaires sont aussi, pour beaucoup, des élus locaux et sont réticents à l'idée de voter des lois qui diminueraient leurs prérogatives

ou leurs chances d'accéder à des mandats électifs locaux¹. Les Français paraissent également très attachés à l'identité de leur commune et à un lien de proximité avec leur maire.

Cet article s'appuie sur une étude de la récente « *défusion* » de Béthune et de Verquigneul pour éclairer les raisons de cet attachement². Une séparation de communes implique en effet l'élaboration d'argumentaires susceptibles de recevoir l'assentiment de la population locale (la séparation est soumise à une consultation locale), et aussi celui de l'Etat (la séparation est soumise à autorisation préfectorale). Surtout, une *défusion* est l'occasion d'un véritable débat public sur l'opportunité de vivre dans deux communes séparées ou dans une seule ; ce qui met en évidence les raisons de l'attachement à l'appareil communal.

La *défusion* de Béthune et Verqui-

gneul est d'autant plus intéressante qu'elle concerne une petite commune très résidentielle (Verquigneul, 2.000 habitants) et une sous-préfecture (Béthune, 26.000 habitants après *défusion*). La séparation de ces communes ne résulte pas d'une simple querelle de clocher, mais d'une vraie divergence d'intérêts. D'un côté une commune qui veut préserver son caractère villageois, de l'autre une ville dont le maire souhaite faire une « métropole ».

Lotissement récent à Verquigneul

L'auteur :
Eric Charmes
Institut français d'urbanisme,
Université Paris 8

1 J.-Y. Nevers, « Metropolitan government in Toulouse, France : from fragmentation to federalism », in Barlow, M. and Silva C., « Metropolitan government in Europe », *GeoJournal*, 58, Kluwer Academic Publishers, 2008, pp 33-41. Téléchargeable en version française sur <http://halshs.archives-ouvertes.fr>

2. Cette étude prend appui sur une enquête réalisée auprès des habitants de Verquigneul (voir plus bas) et sur des entretiens avec : un journaliste de *La Voix du Nord* (Christian Larivière), le sous-pré-

fet en poste au moment de la séparation des deux communes (René Bidal), les présidents des deux associations qui ont milité pour ou contre la *défusion* (Géry Duponchel et René Duhaut). Nous nous sommes également entretenu avec le maire de Verquigneul qui avait décidé de la fusion, Victor Lemaire. Enfin, nous remercions les contributeurs du forum « Les gens du Béthunois » qui ont aimablement répondu à nos questions (<http://gensdubethunois.positifforum.com/>).

La ville est à l'étroit dans ses limites et manque d'espaces pour mener à bien les projets de son maire

La dernière grande vague d'association (ou *fusion*³) de communes remonte aux années qui ont suivi le vote de la loi Marcellin en 1971. Le succès de cette loi a été modeste puisque seulement un millier d'associations ont été recensées dans les années 1970 pour 2.000 communes concernées. Depuis, le nombre des communes s'est stabilisé, les créations compensant peu ou prou les associations⁴. Comme les associations, les créations sont peu fréquentes :

d'après le code officiel géographique de l'INSEE, entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2007, seules 21 fusions ont été officialisées tandis que 17 communes nouvelles apparaissaient. Les cas de création originale de communes sont rares : les communes nouvelles sont le plus souvent des communes rétablies dans leur existence antérieure, après une période plus ou moins longue de fusion. On parle alors de *défusion*.

Comme toute étude de cas, les résultats sont difficiles à généraliser ; cependant quelques éléments sont édifiants. Il est ainsi intéressant de relever l'importance prise par la question fiscale dans les débats. Adversaire et défenseurs de la *défusion* ont tous mis au centre de leurs argumentaires le poids de la fiscalité locale. Dans la discussion sur les égoïsmes communaux et les effets fiscaux de la fragmentation communale, ce cas apparaît donc particulièrement instructif.

Les ambitions de Béthune et de son maire

L'association de Béthune et de Verquigneul remontait à 1990 et les deux communes sont redevenues indépendantes le 1^{er} janvier 2008. C'est donc après 17 années d'association qu'elles ont décidé de reprendre leur autonomie ; plus précisément, Verquigneul a décidé de reprendre son avenir en main en se séparant de Béthune qui a tenté de s'y opposer.

Pour comprendre ce qui s'est passé, il faut revenir à la fusion. Les sources disponibles mettent toutes en avant les projets de Jacques Mellick, maire de 1977 à 2008, avec une interruption de 5 ans entre 1996 et 2002. Au moment de la fusion, il est une étoile montante du parti socialiste. De 1988 à 1993, sous la présidence de François Mitterrand, Jacques Mellick devient secrétaire d'Etat aux Anciens combattants, ministre de la Mer puis secrétaire d'Etat à la Défense. Il a alors beaucoup d'ambition pour sa commune et dispose de relations qui lui permettent de voir grand. Or Béthune est à l'étroit dans ses

limites et manque d'espaces pour mener à bien les projets de son maire, notamment pour assurer sa reconversion, suite à l'effondrement de ses activités minières. La ville est ainsi contrainte de coopérer avec la commune voisine de Verquigneul pour développer un parc d'activité, le « Technoparc Futura ». Elle manque également de foncier pour développer des centres de formation universitaire afin de faire de ce nouveau parc un technopôle.

Parallèlement, Béthune est menacée dans sa prééminence démographique au sein de son arrondissement par Bruay-en-Artois. Historiquement, Béthune était le centre administratif et politique du secteur, mais dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, à la faveur du développement de mines de houille, Bruay-en-Artois a vu sa population augmenter très rapidement, et rattraper celle de Béthune. Or, dans les années 1980, Bruay-en-Artois accomplit une démarche importante pour son développement : elle fusionne avec une petite commune voisine, Labuissière et devient Bruay-la-Buissière. La fusion association est officialisée en 1987 et tient toujours. Une grande zone commerciale, baptisée « la Porte Nord », a ainsi été développée sur Labuissière, zone qui est aujourd'hui l'une des plus importantes du secteur.

La fusion Bruay - Labuissière crée de l'émulation et suscite une démarche concurrente de la part de Jacques Mellick, qui veut défendre le statut de capitale de l'Artois de sa ville. Il se lance ainsi dans le développement de ce qui s'apparente à un Grand Béthune. Il a de l'entre-gent et s'entend bien avec le maire

de Verquigneul, Victor Lemaire, socialiste comme lui. Les coopérations entre les deux communes sont en outre déjà bien avancées. Les deux maires décident de fusionner leurs communes. Le mariage est officialisé fin 1990. Avec cette fusion, Béthune gagne 1.600 habitants et d'importantes emprises foncières pour un futur technopôle universitaire.

Jacques Mellick rééditera l'opération en 1994 avec la commune de Beuvry, elle aussi voisine de la zone Futura alors en plein développement. Béthune gagne encore près de 9.000 habitants, de quoi distancer Bruay-la-Buissière. Cette seconde fusion, Béthune - Beuvry repose là encore sur l'entente entre les deux maires, deux personnalités d'envergure nationale du parti socialiste. Autre facteur déterminant, la volonté de Beuvry de s'unir à une commune forte pour surmonter les difficultés nées des fermetures des mines de houille.

L'association entre Beuvry et Béthune n'a pourtant pas duré puisque Beuvry a été « rétablie » dès la fin 1997, trois ans seulement après la « fusion association ». Cet échec révèle l'écart entre une volonté politique de coopération, appuyée sur des ententes entre élus, et la volonté des habitants. Le maire de Beuvry avait, en effet, pris sa décision sans vraiment s'assurer de l'appui de la population, laquelle a rapidement manifesté son mécontentement. Dès 1995, une première pétition est lancée pour demander la *défusion* et les élections municipales qui ont lieu la même année désignent pour « maire délégué » un partisan de cette *défusion*. La défense de l'identité communale est au centre de cette remise en cause de la fusion. Les Beuvrygeois ont d'autant plus eu le sentiment d'une perte d'identité que, contrairement à Bruay-en-Artois, qui a changé de nom en même temps qu'elle fusionnait avec Labuissière, Béthune a conservé son nom pendant que Beuvry perdait son autonomie.

Querelle politicienne

Le cas de Verquigneul est plus intrigant que celui de Beuvry car cette commune est restée associée à Béthune beaucoup plus longtemps (17 ans). Comme Beuvry, Verquigneul s'était engagée dans une démarche d'association en raison d'accointances entre les maires et parce qu'à l'époque la situation économique locale était particulière-

3. Les termes d'association et de fusion sont ici synonymes. Dans le code officiel géographique de l'INSEE, il est indiqué que Béthune a fusionné avec Verquigneul et que Verquigneul a été « rat-

tachée » à Béthune, précision étant faite qu'il s'agit d'une « fusion association ».

4. Voir : http://fr.wikipedia.org/wiki/Commune_associee



© CHARMES

Centre de Béthune en travaux

ment difficile. Dans cette petite commune au passé minier, s'allier à un centre administratif et commercial, dirigé par un maire énergique et influent pouvait paraître opportun. A l'époque, à la différence des Beuvrygeois, les Verquigneulois n'ont pas été perturbés outre mesure par la fusion.

Pourquoi ont-ils changé d'avis ? L'explication la plus souvent avancée est que Verquigneulois et Béthunois ont été instrumentalisés dans une querelle politicienne. Les difficultés auraient commencé avec l'affaire dite « OM-Valenciennes »⁵ où Jacques Mellick, tombe de son piédestal en étant condamné à deux ans d'inéligibilité. Lors des élections municipales anticipées organisées en 1997 suite à la *défusion* entre Béthune et Beuvry, il ne peut donc se représenter. Son premier adjoint, Bernard Seux prend sa place. Jacques Mellick redeviendra maire, mais dans des conditions particulières. Lorsqu'il se présente pour les élections de 2001 avec l'investiture du parti socialiste, c'est Bernard Seux qui est réélu, avec l'investiture du Mouvement des citoyens. L'écart n'est toutefois que de 60 voix et l'élection est invalidée à la suite d'un recours de Jacques Mellick⁶ : le scrutin aurait été faussé par un tract mettant injustement en cause un des colistiers de Jacques Mellick dans une agression de couleur d'affiches. Les nouvelles élections se tiennent en 2002 et Jacques Mellick est réélu au premier tour.

Bernard Seux aurait alors œuvré pour la *défusion* de Béthune et de

Verquigneul afin de provoquer de nouvelles élections et de prendre sa revanche, une *défusion* conduisant à la dissolution du conseil municipal des communes associées et à l'organisation d'élections anticipées. Le cas de Beuvry ayant montré qu'il pouvait suffire de deux années entre la première pétition demandant la *défusion* et les élections, en manœuvrant bien, Bernard Seux pouvait espérer des élections en 2004 ou en 2005. Il disposait pour ce faire d'un allié de poids, en la personne du maire-délégué de Verquigneul, Henri Boulet qui avait été deuxième adjoint de Bernard Seux et qui, avec l'élection de Jacques Mellick, se trouvait sur la touche. Les relations entre Verquigneul et Béthune se sont si bien tendues que le maire délégué de Verquigneul et le concurrent de Jacques Mellick sont parvenus à leurs fins, sans toutefois obtenir des élections anticipées : la procédure ayant été plus longue que dans le cas de Beuvry, les élections eurent lieu en même temps que dans le reste de la France, en mars 2008.

L'explication de la *défusion* par un conflit de personnes et une lutte de pouvoir est cependant insuffisante. Le conflit entre les deux principaux protagonistes a certes joué un rôle important mais, si la fusion a pu être décidée par les maires et leurs conseils municipaux, ce n'est pas le

cas de la *défusion* : pour cette dernière l'adhésion du corps électoral a été nécessaire. La procédure standard implique en premier lieu que « le représentant de l'État dans le département prescrit une enquête lorsqu'il a été saisi à cet effet soit par le conseil municipal soit par le tiers des électeurs inscrits de la portion de territoire concerné. »⁷ En l'occurrence, le conseil municipal de Béthune s'étant toujours exprimé contre la *défusion*, la procédure est initiée par une pétition signée du tiers des électeurs inscrits à Verquigneul. Cette pétition a été remise au préfet du Pas-de-Calais en 2003.

Seconde étape, le préfet, conformément aux textes, organise une enquête publique puis une « commission syndicale » est élue pour rendre un avis. Deux associations se sont constituées dans cette perspective, l'une très engagée en faveur de la *défusion* et l'autre plutôt opposée (même si elle se présentait comme seulement circonspecte). La consultation est organisée à Verquigneul en 2006. La liste présentée par l'association pro-*défusion* récolte 63 % des suffrages.

Comme en témoigne la lenteur des démarches engagées, la préfecture a été réticente à accorder la *défusion*. Ces réticences ont été confortées par les avis négatifs du conseil municipal de Béthune et du conseil général du Pas-de-Calais.

5. Faux témoignage en faveur de Bernard Tapie, disqualifiant celui qui était alors président du club de foot de Marseille d'une tentative de subornation de témoin

6. <http://www.maireinfo.com/article.asp?param=2102&PARAM2=PLUS>

7. http://carrefourlocal.senat.fr/vie_locale/cas_pratiques/_defusions__de_communes/index.html

L'explication de la *défusion* par un conflit de personnes et une lutte de pouvoir paraît insuffisante

Une enquête sur la motivation des sécessionnistes

Mais l'ampleur de la mobilisation en faveur de la *défusion* avait été telle qu'il était difficile de bloquer indéfiniment le processus⁸. Cette mobilisation s'est confirmée aux élections de 2008, puisque la liste des artisans de la *défusion* a été élue dans son intégralité dès le premier tour. On peut supposer que les votants n'étaient pas seulement motivés par leur volonté d'apporter leur soutien à Bernard Seux et à Henri Boulet dans leur lutte de pouvoir contre Jacques Mellick.

« Préservons l'identité de notre village »

L'existence d'intérêts personnels dans la *défusion* n'a fait que fournir des entrepreneurs désireux de prendre en charge l'action collective. Ce n'est pas un élément négligeable car, à défaut d'une ou plusieurs personnes désireuses de s'investir, il est difficile de mener à bien une action collective. Or une *défusion* est une procédure longue et difficile qui nécessite d'importants investissements personnels pour être menée à bien. On peut d'ailleurs penser que c'est par manque de leader désireux de s'investir dans l'aventure que Verquigneul est si longtemps restée sagement associée à Béthune. Le mécontentement existait sans doute, mais personne ne lui donnait une expression politique.

Quoi qu'il en soit, les leaders politiques doivent être capables de susciter l'adhésion à leurs projets s'ils veulent que des personnes se placent dans leur sillage. Il leur faut convaincre les électeurs. Nous avons donc réalisé une enquête pour déterminer les motivations des Verquigneulois⁹. Deux éléments principaux sont apparus. Le premier est la fiscalité (nous y reviendrons) ; le second est exprimé par l'intitulé même de l'association créée pour faire campagne en faveur de la *défusion* : « *Préservez l'identité de notre village* »¹⁰. Le message est clair, la question de l'identité communale a joué un rôle significatif.

Ce thème a particulièrement

mobilisé les anciens, les habitants du noyau villageois dont certains vivent à Verquigneul depuis plusieurs générations. Au départ, le sentiment de perte d'identité a été atténué car la commune continuait à élire un maire délégué, à disposer d'une mairie (annexe à celle de Béthune), et car les gens avaient conservé le nom de Verquigneul dans leur adresse. La situation s'est tendue lorsque la préfecture a décidé de ne plus reconnaître le nom de Verquigneul sur les papiers officiels et notamment sur les cartes grises¹¹. Des Verquigneulois se sont vus attribuer des cartes indiquant une domiciliation à Béthune et plusieurs personnes ont évoqué des courriers adressés à Verquigneul qui s'étaient perdus. La volonté de Béthune de conserver son nom malgré la fusion, à la différence de Bruay-en-Artois devenue Bruay-la-Buissière après sa fusion avec Labuissière, n'a donc pas facilité les choses.

Le nom symbole d'un cadre de vie « villageois »

Les anciens ne sont pas les seuls à avoir mal perçu ces problèmes d'adressage et à avoir vécu la fusion comme une perte identitaire. Les nombreux nouveaux arrivants (depuis 1990, la commune est passée de 1.600 à 2.200 habitants) n'ont pas mieux ressenti la situation. Ainsi, le président de « *Préservez l'identité de notre village* » n'a emménagé à Verquigneul qu'au début des années 2000. L'identité dont il est ici question n'est toutefois pas celle à laquelle les anciens sont attachés : elle renvoie moins à la mémoire qu'à une image « villageoise ». Comme nous l'a expliqué une personne récemment arrivée, elle a choisi Verquigneul pour son cadre villageois, peu dense et à l'écart des grands centres urbains. Avoir Béthune comme adresse ne correspond donc pas au cadre de vie qu'elle est venu chercher. En achetant une maison à « Verquigneul », elle a fait le choix d'un environnement que le nom de « Béthune »

n'exprime pas.

Chez ces nouveaux arrivants, l'association du nom de Verquigneul et d'un cadre résidentiel villageois a joué un rôle d'autant plus important que le maire de Béthune s'était affiché comme un maire bâtisseur. Dans sa motivation de la fusion des deux communes, Jacques Mellick disait clairement qu'il s'agissait de pallier le manque de terrains disponibles pour ses projets. Cet argument a été réitéré pour justifier l'opposition du conseil municipal de Béthune à la *défusion*. Evidemment, accueillir des équipements et des grands projets n'est guère compatible avec un cadre villageois et un environnement tranquille. Comme nous l'adéclaré crûment un Verquigneulois, « *sans la défusion, on se serait fait bouffer.* »

Les plus anciens sont moins sensibles à cette volonté de préserver le cadre villageois. Ils sont plus ouverts à l'idée de développer leur commune, d'en faire un lieu d'emplois et de vie. L'idée que le développement économique pouvait être un bienfait pour Verquigneul avait même joué un rôle important dans l'acceptation de la fusion avec Béthune car, à l'époque, la commune était encore très marquée par son passé minier et beaucoup de familles avaient une histoire liée aux mines voisines. Mais depuis la fusion, la population a changé en augmentant de 40 %. Au fil de ce changement, Verquigneul s'est rapprochée d'un profil de commune périurbaine résidentielle¹², car l'augmentation de population s'est faite essentiellement à partir de la création de lotissements pavillonnaires sur des parcelles souvent confortables¹³ que sont venus occuper des ménages des classes moyennes. Leur mode de vie n'a plus grand-chose à voir avec celui des mineurs de la première partie du vingtième siècle. Beaucoup n'ont pas de famille à Verquigneul et peu d'amis. Leurs lieux d'emplois sont de plus en plus éloignés, avec une influence croissante de la conurbation lilloise située à une quarantaine de kilomètres.

Les nouveaux habitants de la commune la valorisent donc avant tout pour son cadre verdoyant et ses espaces de loisir. La proximité immédiate d'une zone d'emploi telle que le Technoparc Futura est, pour eux, secondaire, de même que l'association avec un centre urbain, quand bien même celui-ci serait-il économiquement dynamique et politiquement influent.

8. Ce qui a été fait par un arrêté pris le 4 juillet 2007, jour de l'indépendance des Etats-Unis comme nous l'a dit l'un des militants en faveur de la *défusion*.

9. Outre les personnes publiques mentionnées plus haut, nous avons construit notre information en réalisant de brefs entretiens avec une vingtaine d'habitants de Verquigneul. Nous leur avons demandé leur position sur la *défusion* et les raisons de leur position.

10. Cette association disposait d'un site internet

mais celui-ci n'est plus accessible au public. Comme indiqué plus haut, nous avons eu un entretien avec son président, René Duhaut.

11. Nous n'avons pas élucidé les circonstances de ce changement.

12. Pour l'INSEE, la commune fait partie du « pôle urbain » de Béthune, mais les continuités du tissu bâti sont secondaires devant l'impression d'être entouré d'espaces non bâtis.

13. Avec, pour plusieurs lotissements, des parcelles de l'ordre de 1.000 à 1.500 m².



© CHARMES

L'enjeu des taxes locales

Cependant, les débats se sont centrés sur la fiscalité locale. Toutes les personnes interrogées qui se sont déclarées favorables à la *défusion* se sont plaintes d'une fiscalité trop lourde. Les opposants à la *défusion* et les sceptiques ont eux-mêmes dû centrer leurs arguments sur cette question, en tentant de démontrer que cette *défusion* n'améliorerait pas les finances de Verquigneul et risquait au contraire d'alourdir un peu plus la fiscalité.

Il est vrai qu'en matière de fiscalité locale, la situation de Béthune n'est guère enviable. La politique ambitieuse de Jacques Mellick a, selon ses détracteurs, alourdi la pression fiscale (ce qui a beaucoup contribué à sa courte défaite électorale en 2008). Béthune est en effet l'une des communes dont les taux sont les plus élevés du Pas-de-Calais avec, en 2007, 26% pour la taxe d'habitation et 42% pour la taxe foncière, alors que les moyennes départementales étaient respectivement de 12% et de 15%. Même en comparant la commune à celles dont la population est similaire, les résultats ne sont pas plus flatteurs, comme un rapport de la Chambre régionale des comptes le confirme¹⁴. Il indique qu'après avoir baissé en 1999, la pression fiscale locale a fortement augmenté entre 2001 et 2004. Sur cette seule période, les taux ont augmenté de plus de 30 %.

Le poids de la fiscalité locale est apparu d'autant plus lourd aux Verquigneulois que beaucoup de ces derniers occupent une maison indi-

viduelle implantée sur une grande parcelle. De tels logements se placent dans le haut de l'échelle parmi ceux offerts à Béthune. Ainsi, en 2007, les propriétaires d'une maison standard sur un terrain de 1000 m² ont dû verser 2000 € pour leur taxe d'habitation et leur taxe foncière. Un tel montant n'est pas exceptionnel, mais dans un secteur où de telles maisons sont occupées par des enseignants ou des cadres moyens, son poids n'est pas négligeable. En outre, et surtout, les taux

Payer des impôts plus élevés sans bénéficier de services et d'équipements supplémentaires.

pratiqués dans les communes pavillonnaires voisines étant deux fois moins élevés, beaucoup d'habitants de Verquigneul se sont sentis floués. Ils avaient du mal à comprendre (et à accepter) une telle différence de traitement. Certaines de ces communes voisines appartiennent pourtant à la communauté d'agglomération de Béthune et jouissent de services et d'aménités urbaines similaires. Les Béthunois bénéficient certes de quelques tarifs préférentiels pour l'accès à certains équipements, dont une médiathèque, mais pour les Verquigneulois, ces avantages sont loin de

compenser le surplus d'impôts locaux lié à la domiciliation dans Béthune. Ainsi, aucune des personnes interrogées n'a pensé qu'il pouvait y avoir un quelconque inconvénient à se séparer de Béthune en matière d'accès aux services et aux équipements nécessaires à leur vie quotidienne. Pour elles, l'association avec Béthune les a conduits à payer des impôts plus élevés que les habitants des communes voisines sans pour autant bénéficier de services et d'équipements supplémentaires.

Parallèlement, Verquigneul n'a pas bénéficié d'investissements qui l'auraient distinguée de ses voisines pendant la période de fusion. En 17 années, on ne relève guère que la construction d'une structure d'accueil pour la petite enfance. Le sentiment s'est donc installé que les Verquigneulois étaient des « vaches à lait » utilisées pour financer les projets de Béthune, projets souvent qualifiés de « pharaoniques ». Certains ont ainsi comparé leurs trottoirs défoncés aux luxueux pavés de la Grand'place de Béthune.

L'idée qu'il était avantageux pour une petite commune de s'adosser à une grande commune s'est alors effondrée. Certains ont certes critiqué un combat d'arrière-garde, une *défusion* motivée par la défense d'intérêts de clocher totalement dépassés à une époque où la vie n'est plus communale mais métropolitaine. Mais, fiscalement, pour un ménage à la recherche d'une maison individuelle dans une zone tranquille et verdoyante, il n'était guère avantageux d'emménager à

Les néo ruraux sont souvent plus attachés à leur clocher que les anciens habitants
Centre de Verquigneul

14. Rapport d'observations définitives – Commune de Béthune, décembre 2006

Des communautés de communes défensives se constituent souvent sur les marges des communautés d'agglomération

Verquigneul. Pour beaucoup, compte tenu des taux d'imposition des communes voisines, la *défusion* offrait la perspective d'une économie de l'ordre d'un millier d'euros par an, sans diminution de leur qualité de vie. Mieux, une commune autonome, maître de son urbanisme, pourrait préserver plus facilement son cadre de vie.

Certains ont bien souligné que Béthune risquait de demander à Verquigneul de rembourser les investissements consentis pendant la fusion, notamment pour la halte-garderie. Le précédent de Beuvry qui, après seulement trois années d'association, avait dû reverser plus de 4 millions d'euros au titre des investissements consentis par la commune de Béthune, fut évoqué. Des estimations ont circulé, chiffrant la future dette de Verquigneul à 6,5 millions d'euros. Ces arguments ont sans doute contribué à limiter l'ampleur des votes en faveur de la *défusion*. Au demeurant, la Chambre régionale des comptes écrit dans son rapport que le calcul de la « dette » de Beuvry s'est fait au détriment de cette dernière. La Chambre estime qu'un montant de 1,5 million d'euros aurait été plus réaliste. En outre, Verquigneul possède sur son territoire une large part du Technoparc Futura et la *défusion* devrait lui faire revenir une partie de la taxe professionnelle récoltée dans cette zone, celle-ci ayant été créée bien avant l'association entre Béthune et Verquigneul. Cette taxe est certes versée à la communauté d'agglomération mais, déduction faite de toutes les charges que cette dernière supporte pour le compte de Verquigneul, le solde annuel est vraisemblablement nettement positif¹⁵. De quoi voir l'avenir avec sérénité si l'on écoute les partisans de la *défusion*.

Une sécession fiscale ?

Dans une certaine mesure, la séparation de Béthune et de Verquigneul peut donc être comprise comme une sécession fiscale. Le terme « sécession » a beau être por-

teur d'une lourde connotation négative, son emploi est justifié dans la mesure où il s'agit bien d'une séparation d'une partie d'une commune pour former une commune indépendante.

Cette sécession trouve autant son origine dans des querelles politiques que dans les limites de la solidarité que peuvent manifester les habitants d'une commune pavillonnaire de type périurbain avec une commune-centre. En étant associée à Béthune, Verquigneul s'est vue imposer une contribution qui a paru anormale. Non sans raison doit-on dire puisque les autres communes de l'Artois qui se trouvaient dans une situation comparable profitaient de la proximité de Béthune et de son dynamisme sans payer le même prix. Il est même possible que, malgré des impôts locaux plus élevés, Verquigneul ait bénéficié d'investissements moindres pendant sa fusion avec Béthune.

Pour spécifique qu'il puisse être, l'exemple de Verquigneul permet donc d'éclairer une question souvent débattue, celle de la solidarité entre les communes. On le sait, les communes pavillonnaires des marges des agglomérations ne participent qu'avec réticence au financement des services et des équipements dont bénéficient leurs administrés : ceux-ci souhaitent pouvoir se garer dans un parking relais mais ils n'incitent pas leurs élus à intégrer une autorité organisatrice de transports urbains. Sur ce plan, les communes tirent partie d'une fiscalité locale pensée à l'origine pour des citoyens qui passaient l'essentiel de leur vie quotidienne à l'intérieur de leur commune.

Leurs administrés étant à présent très mobiles, les communes périurbaines peuvent se contenter de leur offrir des services minimaux, en leur laissant le soin de prendre leur voiture pour utiliser les équipements et les services offerts par les villes voisines. C'est ce qui explique que, comme l'a démontré Olivier Morlet, l'habitat peu dense apparaisse moins coûteux pour les finances communales¹⁶. Cet habitat est, en effet, majoritairement situé dans des communes de petite taille, de type périurbain (semblables à Verquigneul donc), qui réalisent peu d'investissements en dehors des équipements scolaires et sportifs. Les habitants de ces communes prennent leur voiture lorsqu'ils veulent accéder à un centre ville ou à des équipements dont leur commune ne dispose pas. C'est ce

mode de fonctionnement que Verquigneul a voulu adopter.

Ainsi, en faisant sécession d'avec Béthune, Verquigneul ne s'est pas mise en marge, elle a plutôt rejoint le lot commun des communes pavillonnaires périphériques. L'attitude de Verquigneul peut donc nourrir les inquiétudes de ceux qui perçoivent des tendances sécessionnistes dans la société française et qui considèrent que le fractionnement communal menace la solidarité politique et sociale¹⁷. Sans remords et de manière tout à fait explicite, les habitants de Verquigneul se sont désolidarisés du destin de leurs voisins de Béthune. Plutôt que de s'impliquer dans la vie politique de Béthune pour remettre en cause par le vote une politique fiscale qui ne leur convenait pas, ils ont fait sécession. Pour reprendre la typologie célèbre d'Albert Hirschman, ils ont préféré la sortie du jeu politique local à la prise de parole¹⁸.

L'exemple de Verquigneul indique aussi les limites de tout projet de réduction du nombre de communes par fusion pure et simple. Le seul moyen réaliste de compenser certains des effets de la fragmentation communale semble être l'intercommunalité. En l'occurrence, son rétablissement n'empêche pas Verquigneul de rester une composante de la communauté d'agglomération de Béthune.

En matière de solidarité cependant, les intercommunalités ne sont pas une panacée. Elles corrigent peu les inégalités fiscales, même si une taxe professionnelle unique est mise en place, puisque les ressources tirées de cette taxe avant la création de l'intercommunalité sont conservées comme des ressources propres par chaque commune. En outre, les regroupements affinitaires sont fréquents : les communes périurbaines ont une tendance marquée à ne s'associer qu'entre elles, en créant des communautés de communes. Ainsi, Verquigneul a manifesté des velléités de sortir de la communauté d'agglomération de Béthune pour entrer dans la communauté de communes voisines de « Noeux et environs »¹⁹. Or le territoire de celle-ci forme une sorte de banane ceinturant tout le territoire sud de la ville de Béthune. Les explications politiques de cet intérêt sont de rigueur, mais dans ce projet, on retrouve un phénomène courant : la constitution de communautés de communes défensives sur les marges des communautés d'agglomération²⁰. ■

15. C'est ce qu'a indiqué l'association V2 « Verquigneul x Vérités », plutôt circonspecte quant à la *défusion*. Voir www.verquigneul-verites.info

16. O. Morlet, « Habitats individuels et coûts collectifs », *Etudes foncières*, n° 92, 2001. Pour une critique, voir dans le même numéro d'*Etudes foncières* V. Fouchier, « Le coût des densités. Problèmes de méthode ».

17. Voir les contributions de Jacques Donzelot et Marie-Christine Jaillot dans le dossier « Quand la

ville se défait » publié par la revue *Esprit* en 1999 (n° 258, novembre, p. 83-189).

18. A. Hirschman, *Exit, Voice, Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

19. Il y a toutefois peu de chances que la préfecture du Pas de Calais laisse une telle manœuvre aboutir.

20. Voir. P. Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, Paris, PUF, 2008