Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

RÉDACTEUR TERRITORIAL PRINCIPAL DE 2ème CLASSE

CONCOURS EXTERNE, CONCOURS INTERNE ET TROISIÈME CONCOURS

SESSION 2017

ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'un rapport à partir des éléments d'un dossier portant sur les missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales, assorti de propositions opérationnelles.

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 24 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.
S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Rédacteur territorial principal de 2ème classe, vous êtes secrétaire général de la commune de Joly-Bourg (1 800 habitants). La commune de Joly-Bourg et ses deux communes limitrophes, Petit-Bourg et Bourg-Charmant, font partie de la communauté de communes de Beauvallon (12 communes, 18 500 habitants). Les maires de ces trois communes ont exprimé le souhait de fusionner leurs communes et de créer ainsi une commune nouvelle.

Dans un premier temps, votre maire vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, un rapport sur les communes nouvelles.

10 points

Dans un deuxième temps, il vous demande d'établir des propositions opérationnelles pour la création de la commune nouvelle regroupant Joly-Bourg, Petit-Bourg et Bourg-Charmant.

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

10 points

Liste des documents :

Document 1 : « Communes nouvelles : cinq points qui font encore hésiter les acteurs locaux » (extrait) – *La Gazette des communes* – 23 novembre 2016 – 3 pages

Document 2 : « Communes nouvelles : impacts sur les personnels » (extrait) – *Association des Maires de France* et *fncdg* – Novembre 2016 – 4 pages

Document 3 : « Bienvenue – Clap de fin et demain… » – *Projet Commune Nouvelle du Pays Valletais – projetcommunenouvelle44.wordpress.com* – Site consulté en avril 2016 – 1 page

Document 4 : « Les maires doivent apprendre à gérer le succès des communes nouvelles » – *Association des Maires de France – Maire info* – 3 mars 2017 – 2 pages

Document 5 : « Les noms des communes nouvelles, un sujet hautement sensible » – *La Gazette des communes* – 12 janvier 2017 – 2 pages

Document 6 : « La commune nouvelle, pensons-la ensemble » – Questionnaire de consultation de la population d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy, Seynod – *lacommunenouvelle.fr* – Mai 2016 – 2 pages

Document 7 : « Communes nouvelles : savoir éviter les écueils quand on se lance » – *La Gazette des communes* – 4 juillet 2016 – 2 pages

Document 8 : « Les communes nouvelles » (extraits de diaporamas) – *Association des Maires de France* – Mars 2017 – 5 pages

Document 9 : « Commune nouvelle : "Au moins, on aura essayé" dit Christian Noir » – *leprogres.fr* – 2 août 2015 – 1 page

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.
Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

RÉFORME INSTITUTIONNELLE

Communes nouvelles : cinq points qui font encore hésiter les acteurs locaux (extrait)

Publié le 23/11/2016 • Par Pablo Aiquel • dans La Gazette des communes

Fotolia

La recomposition des EPCI, imposée par la loi « Notre », plane au-dessus de quasiment tous les projets de mariage de communes, pour le meilleur et pour le pire. Florilège d'exemples pour tenter d'expliquer ce qui, pour certains, bloque encore.

01 – La peur de l'inconnu

Au cœur de la forêt de Tronçais, Meaulne et Vitray, deux communes voisines de l'Allier, ont préparé leur union. Ensemble, la commune nouvelle Meaulne-Vitray comptera… 894 habitants. Même pas les 1 000 habitants requis pour atteindre le bonus de l'État.

Sur le périmètre de l'interco du pays de Tronçais (16 communes, 7 600 hab.) la question a été à peine effleurée. Meaulne a étudié la possibilité de fusionner avec trois voisins. « Mais le projet accrochait avec Vitray, pas avec les autres », assure le maire, Pierre-Marie Delanoy.

Après avoir réfléchi une bonne année et rédigé une charte commune, la décision a été prise en mars. En janvier 2017, elle deviendra la deuxième commune nouvelle de l'Allier.

Des exemples comme celui-ci, il y en a pléthore en France. Qu'est-ce qui freine les autres ? Pourquoi la réflexion n'est-elle pas menée sur l'aire intercommunale, comme dans le Grand Ouest ?

« Peut-être parce que ce qui est nouveau effraie un peu. Certains départements ont besoin de plus de temps. Mais si on veut sauver nos petites communes, c'est une bonne solution », analyse Pierre-Marie Delanoy. Peut-être aussi parce que le maire historique de Cérilly et ancien président de la communauté de communes, le sénateur et président du conseil départemental (LR) Gérard Dériot est un fervent défenseur du département et un pourfendeur des intercos XXL.

« Pour que ça marche, il faut un préfet ou un président de l'Association des maires qui prônent le dispositif, il faut des exemples qui donnent envie aux autres de se lancer », affirme pour sa part la députée (PS) Christine Pirès-Beaune, coauteure de la loi sur les communes nouvelles. « Cela a plus de mal à démarrer s'il n'y pas de VRP pour expliquer en quoi ça consiste », assure-t-elle, comme c'est le cas chez elle, dans le Puy-de-Dôme, où « la présidente départementale de l'Association des maires n'y est pas favorable ».

Au-delà de la gouvernance, de la fiscalité, des ressources humaines ou des compétences, l'incapacité à se projeter différemment et à modifier des délimitations administratives parfois multiséculaires demeure le principal frein à la création de communes nouvelles.

A contrario, ceux qui avaient pris l'habitude de dépasser les frontières communales pour travailler ensemble n'ont eu aucun mal à fusionner. La communauté de communes du Centre-Mauges (11 communes, 23 100 hab., Maine-et-Loire) avait adopté une feuille de route de mutualisation des services en 2009, créé des services communs finances et RH dès 2010 et unifié les services techniques en 2012. La transformation de l'EPCI en commune nouvelle n'était qu'une étape, envisagée pour 2016 certes, mais prévue dès avant la loi de 2015.

02 – L'abandon de certaines compétences et prérogatives

Autre frein, la crainte de transferts jugés trop massifs et de perte de pouvoir au niveau local. « Ce sont des décisions trop importantes pour être motivées par des carottes financières. Aujourd'hui il y a un transfert des charges et des compétences vers les intercommunalités, certaines sont agrandies sur des territoires très vastes. Cela bouleverse beaucoup de choses », assure Denis Durant, président des maires ruraux du Cher.

« Il faut rester à taille humaine, certaines intercos font la moitié d'un département, et certaines communes n'y ont plus voix au chapitre. Cette logique de centralisation du pouvoir, en lieu et place de la décentralisation, a fait gagner de nombreux adhérents à l'Association des maires ruraux de France », ajoute-t-il.

Au cœur de l'agglomération du Pays voironnais, Jean-Paul Bret, le président de l'EPCI (34 communes, 92 700 hab., Isère), avait envisagé la fusion des cinq communes situées autour du lac Paladru. Finalement seules deux communes, Le Pin et Paladru, vont se marier en début d'année prochaine.

« Nous avons fait le tour des communes voisines et nous avons compris que les autres n'étaient pas intéressées. L'un des maires a dit qu'il était contre, qu'il avait été élu pour défendre la commune et qu'il y voyait une perte de pouvoir. D'autres n'étaient ni pour ni contre. Si les conseils municipaux ne sont pas d'accord, ce n'est pas possible », explique Gérard Seigle-Vatte, maire (Divers droite) de Paladru. Qu'à cela ne tienne, les deux voisins se préparent à fusionner et s'appelleront « les villages du lac Paladru » (2 500 hab.), afin de laisser la porte ouverte aux futurs candidats.

« La population est prête à avancer, ce sont les maires qui freinent. Nous avons déclenché les débats. Certains élus d'opposition leur demandent s'ils sont accrochés à leur écharpe. Pour nous, il s'agit de garder nos services de proximité et de renforcer le pôle tourisme autour du lac. Si on attend tout le monde, on ne commence jamais », assure-t-il. L'avantage, c'est qu'ils peuvent changer d'avis. En 2015, Boulazac (10 200 hab., Dordogne) a fusionné avec trois voisins. En 2016, un quatrième va être accueilli.

03 – Des règles de gouvernance drastiques

La phase transitoire des communes nouvelles prévoit deux possibilités pour organiser la représentativité des populations : soit le nouveau conseil municipal inclut tous les conseillers municipaux des communes membres, ce qui peut vite devenir pléthorique – notamment dans les zones urbaines -, soit une répartition proportionnelle est organisée dès le départ. Autant dire que pour ne pas heurter les susceptibilités et pour respecter le mandat des élus de 2014, la plupart optent pour la première possibilité.

A compter de 2020, le conseil municipal de la commune nouvelle sera réduit au nombre prévu pour la strate supérieure de population pendant un mandat, puis à la strate prévue par le droit commun lors du mandat suivant, à partir de 2026. A Annecy, par exemple, il y aura 202 conseillers municipaux jusqu'en 2020, puis 59 avec le bonus.

« La transformation de plusieurs communes ayant l'habitude de travailler à quinze conseillers en une commune travaillant à 219 conseillers municipaux doit être anticipée bien en amont », souligne le rapport Gatel-Manable.

Toujours est-il que dans de nombreux territoires, la réorganisation intercommunale – avec ses délais imposés – reste la priorité, car elle prend beaucoup de temps aux services, aussi bien de l'Etat que des communes et des EPCI. La commune nouvelle peut être envisagée comme une solution, mais pour les années qui viennent.

04 – Un calendrier trop serré

A contrario, il arrive que la création d'une interco XXL entraîne la création de communes nouvelles en son sein. Michel Canoville, le président de la communauté de communes de La Hague (19 communes, 11 900 hab., Manche), s'est opposé autant qu'il a pu à la création de la méga-interco du Grand Cotentin (210 communes, 205 000 hab., Manche). Mais finalement son territoire en fera partie et l'interco de La Hague va se transformer en commune nouvelle.

« Notre communauté est très intégrée, de nombreuses compétences lui ayant été transférées au fil des ans. Nous étions alors face à un problème énorme : soit nous devions entrer dans le Grand Cotentin et confier toutes nos compétences, ce qui revenait pratiquement à nous retrouver sous tutelle, soit il fallait rendre les compétences aux communes, ce qui est impossible », explique-t-il.

Mais comment préparer une fusion à 19 communes en un semestre ? « Modifier 200 ans d'histoire en six mois, c'est difficile. Nous allons le faire. Mais les parlementaires sont loin du compte dans l'appréciation de capacités des communes et des EPCI », souligne Michel Canoville. « Pour une transformation apaisée, ajoute-t-il, il aurait fallu un an entre l'arrêté de création et la mise en place effective. »

05 – Une fiscalité à double tranchant

Certes, la carotte financière qui assure aux communes mariées un gel des dotations – voire un bonus de 5 % pour celles situées dans la tranche de 1000 à 10 000 habitants – n'est pas négligeable.

D'ailleurs le rapport Manable-Gatel propose de rallonger le délai qui se termine à la fin de l'année.

De nombreuses communes ont fait leurs calculs et comparé le maintien des dotations grâce à la commune nouvelle au montant des dotations allouées aux communes indépendantes. Pour Paladru, la différence est de 224 447 euros, soit l'équivalent de 6,8 % d'augmentation d'impôts. Mais, pour beaucoup de maires, l'harmonisation des impôts locaux pèse plus que la carotte. C'est d'ailleurs l'un des arguments utilisé par les sept maires ayant refusé la fusion avec Annecy : la crainte d'une importante augmentation de la taxe d'habitation pour se rapprocher de la moyenne de l'agglomération.

Au-delà des aspects financiers, les fusions ont aussi une visée économique. C'est le cas notamment pour les stations de ski : Courchevel et Val Cenis en Haute-Savoie, les Deux-Alpes en Isère ou encore Neussargues-la-Pinatelle, à côté du Lioran, dans le Cantal. Toutes y voient sans doute l'opportunité d'être plus fortes ensemble.

FOCUS

Un bourg et cinq villages qui conservent leur identité

Argences-en-Aubrac (Aveyron) 1 800 hab.

La commune nouvelle d'Argences-sur-Aubrac est née le 1 er janvier dernier de la fusion de six municipalités : un bourg-centre, Saint-Geneviève-sur-Argence, et cinq villages, Graissac, Lacalm, La Terrisse, Vitrac-en-Viadène et Alpuech. « Nous avons mené une réflexion au niveau de l'interco qui regroupe sept communes, mais le village de Cantoin n'a pas souhaité venir, considérant que son budget était suffisant pour mener à bien ses projets », explique le maire de la commune nouvelle, Jean Valadier. « La fusion amène une cohérence, dans le cadre de la future interco, qui réunit quatre communautés sur un territoire très vaste. Notre première motivation a été la solidarité, nous avions des habitudes de mutualisation », souligne-t-il. Et de conclure : « Ce n'est pas la mort des petites communes. L'identité de la commune historique se fait à travers les villages, qui gardent leur dynamique et leur identité. Des groupes de citoyens constituent des conseils de village, tout l'enjeu sera de faire en sorte qu'ils gardent un véritable pouvoir d'orientation. » (…)

INTRODUCTION
QU'EST-CE QU'UNE COMMUNE NOUVELLE ?

Issue de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, la commune nouvelle se substitue au dispositif de fusion de communes de la loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin.

Après la création de 25 communes nouvelles entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2015, ce nouveau régime connaît un véritable essor suite à l'adoption de la loi améliorant le régime des communes nouvelles, initiée par Jacques PELISSARD, député-maire de Lons-le-Saunier et alors président de l'AMF. La loi du 16 mars 2015 apporte de la souplesse dans le fonctionnement et la mise en place de la commune nouvelle, tout en respectant le principe du volontariat, l'identité des communes fondatrices et en prévoyant des incitations financières.

La commune nouvelle permet non seulement de répondre à la nécessaire mutualisation des moyens, d'assurer les projets d'investissement mais également de continuer à offrir des services publics de qualité aux habitants.

La création d'une commune nouvelle permet aussi d'être mieux représenté au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), auprès des autres collectivités locales tels que le département et la région et de l'Etat. Elle participe enfin à l'anticipation de l'extension des périmètres intercommunaux ou à l'adhésion à une communauté moins intégrée.

Comme toute commune, la commune nouvelle doit obligatoirement être rattachée à une communauté. Toutefois, elle dispose d'un délai différent de rattachement selon que la commune nouvelle est issue :

- de toutes les communes membres d'une même communauté (deux ans maximum),
- ou de communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts (un mois à six mois au plus).

Seule la commune nouvelle dispose de la qualité de collectivité territoriale avec des droits et obligations identiques aux autres communes en termes de services publics mais dont le fonctionnement et l'organisation sont adaptés à l'existence des communes déléguées. Elle bénéficie d'une fiscalité propre et de la clause de compétence générale.

Les communes déléguées, dotées d'une annexe de la mairie, conservent des compétences en matière d'état civil concernant les habitants de la commune déléguée, peuvent gérer des équipements de proximité (crèches, jardins d'enfants, gymnases, maisons de quartier,…), rendent des avis en matière d'urbanisme, sur le montant des subventions aux associations…. Ainsi, l'un des objectifs des communes nouvelles est de conserver un lien de proximité avec les habitants des communes fondatrices (désormais communes déléguées), en maintenant leur nom et leurs limites territoriales.

L'initiative de la création de la commune nouvelle émane très généralement d'une démarche volontaire des communes.

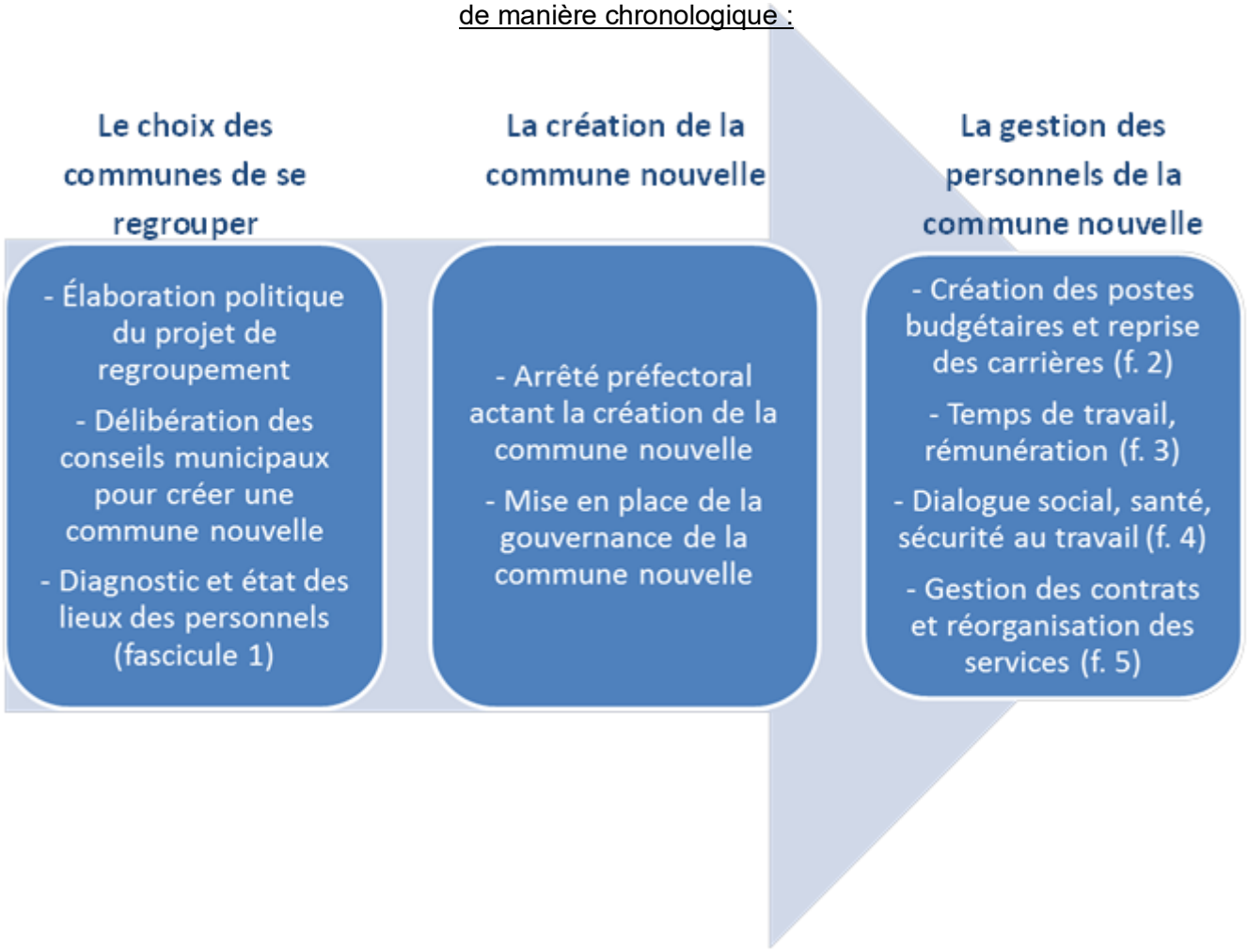
Comme toute commune, la nouvelle entité dispose d'un maire, d'adjoints et de conseillers municipaux. Pendant la période transitoire, à savoir jusqu'aux prochaines élections municipales en 2020, la loi a prévu un régime spécifique permettant aux communes nouvelles d'être composées soit de l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes fondatrices, soit, à défaut d'accord de tous les conseils municipaux, d'une répartition des anciens conseillers municipaux à la proportionnelle au plus fort reste.

La commune déléguée, quant à elle, est administrée par un maire délégué pouvant être assisté d'un conseil communal composé d'un ou plusieurs adjoints délégués, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle.

Sur le plan financier, seule la commune nouvelle dispose d'un budget et arrête chaque année les modalités de répartition des sommes destinées aux « dotations » des communes déléguées. S'agissant de l'ensemble des dépenses et des recettes des communes déléguées, elles sont retracées dans un état spécial annexé au budget de la commune nouvelle.

Les communes nouvelles connaissent un véritable essor avec la création de plus de 300 communes nouvelles au 1er janvier 2016, regroupant plus de 1 000 communes et concernant plus d'un million d'habitants. Ce mouvement devrait se poursuivre en 2016 avec près de 400 projets à l'étude.

Les grandes étapes RH qu'implique la création d'une commune nouvelle, de manière chronologique :



Références

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

Powerpoint de présentation des communes nouvelles www.amf.asso.fr /réf. CW12746

CHAPITRE I :
LA GESTION DES PERSONNELS DANS UNE COMMUNE NOUVELLE

Les agents territoriaux de l'ensemble des communes composant la commune nouvelle ont désormais comme unique employeur la commune nouvelle, représentée par son maire, autorité territoriale.

Seul ce dernier :

- nomme aux grades et emplois,
- gère les carrières des personnels communaux,
- exerce le pouvoir hiérarchique sur ces agents,
- prononce les sanctions disciplinaires....

Le conseil municipal de la commune nouvelle, quant à lui :

- crée et supprime les emplois,
- définit les compléments de salaire tels que le régime indemnitaire,
- met en place l'action sociale ou encore les avantages en nature,
- définit les temps et cycles de travail avec la fixation des RTT, du compte épargne temps et des astreintes…

Si le maire de la commune nouvelle souhaite associer un élu à la gestion du personnel de la commune nouvelle, il peut décider de déléguer tout ou partie de la gestion du personnel à l'un de ses adjoints, à l'un des maires délégués ou l'un des conseillers municipaux.

Attention ! La délégation est obligatoirement accordée à un élu nommément désigné par arrêté municipal qui devra faire l'objet d'une publication. Les délégations de fonction sont définies de manière précise et entrainent délégation de signature.

Les agents communaux des communes historiques relèvent obligatoirement de la commune nouvelle et seront prioritaires sur les postes créés par cette collectivité. Ils conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis.

En l'absence de texte précis sur la gestion des personnels lors de la création d'une commune nouvelle, à l'exception de l'article 114 IX de la loi NOTRe, portant sur la gestion des emplois fonctionnels, deux interprétations sont faites en la matière. Certains considèrent qu'il s'agit d'un transfert de personnel, terminologie employée dans le cadre des mutualisations (transfert de compétences à l'EPCI,…) ; d'autres, en revanche, analysent la démarche comme un changement d'employeur au même titre que lors d'une fusion d'EPCI (cf. article 114 de la loi NOTRe).

Dans ce guide, le choix a été volontairement fait d'employer indifféremment les deux terminologies, nonobstant leurs conséquences juridiques.

Dans le cadre de l'organisation de la commune nouvelle, les fonctions et les missions des agents ainsi que les conditions de travail peuvent évoluer.

Au-delà des aspects statutaires, se posent également des questions managériales qui seront abordées dans un fascicule ultérieur.

La commune nouvelle devra créer sa propre politique RH en veillant à une harmonisation des politiques RH des communes historiques.

En effet, la création d'une nouvelle entité bouleverse les pratiques professionnelles et l'environnement de travail et peut être un facteur d'inquiétude pour certains agents.

Se posent principalement les questions suivantes concernant les personnels municipaux transférés obligatoirement vers la commune nouvelle :

- quelles pratiques managériales d'accompagnement des transferts visant à permettre la continuité du service public et à limiter les conflits par l'adhésion des personnels ?
- quelles conséquences sur les compétences et l'organisation du travail des personnels ?
- comment se recomposent les domaines d'intervention, les activités et les pratiques professionnelles ?
- comment favoriser l'intégration des personnels dans la nouvelle structure ?
- quelles nouvelles méthodes de management dans le cadre de la commune nouvelle ?

La mise en place de la commune nouvelle nécessite de s'interroger sur :

- la création des postes budgétaires (reprise des personnels, organigramme, encadrement, tableau des effectifs, déclarations de créations de postes…),
- la reprise de la gestion des carrières (arrêtés de transfert, gestion des dossiers individuels, stages, contrats de travail, suppressions de poste, immatriculation des agents, gestion de la maladie et des absences, allocations au retour à l'emploi (ARE) et assurances, agréments et assermentations…),
- le temps de travail (cycles, horaires, annualisation, congés, RTT, CET, autorisations d'absence, astreintes, permanences, heures supplémentaires, temps non complet, temps partiel…),
- la rémunération et notamment l'évolution des régimes indemnitaires, les avantages en nature, l'action sociale, la prévoyance, la gestion des paies…,
- le dialogue social et le fonctionnement des instances paritaires,
- la santé et la sécurité au travail (la désignation des assistants et conseillers de prévention, l'inspection, le document unique, les autorisations et les habilitations, la médecine professionnelle, le fonctionnement des instances médicales, les travailleurs handicapés, la gestion de l'inaptitude…),
- la gestion des contrats et des conventions (contrats d'assurance et de mutuelle, conventions de mise à disposition, conventions de mutualisation, affiliation ou adhésion au centre de gestion (CDG), prestataires de service…),
- la réorganisation des services (les fiches de poste, l'encadrement, le plan de formation, la mise en œuvre d'une politique RH, GPEEC, pilotage de la masse salariale, délégations de signature et de fonctions, gestion des procédures administratives, gestion du parc informatique, des logiciels, du patrimoine, des matériels, lien avec les autres acteurs de la scène publique locale…).

Conseil : il convient d'associer au maximum les agents à la mise en place de la nouvelle organisation en évaluant le plus tôt possible son impact sur les personnels afin d'une part d'évoquer avec ces derniers les changements et d'autre part, d'éviter toute difficulté ultérieure en mentionnant de façon transparente le projet d'organisation de la commune nouvelle. Cette communication doit être adaptée sur le fond, la forme et dans le temps.
L'aspect managérial ne devra ainsi pas être négligé.

DOCUMENT 3

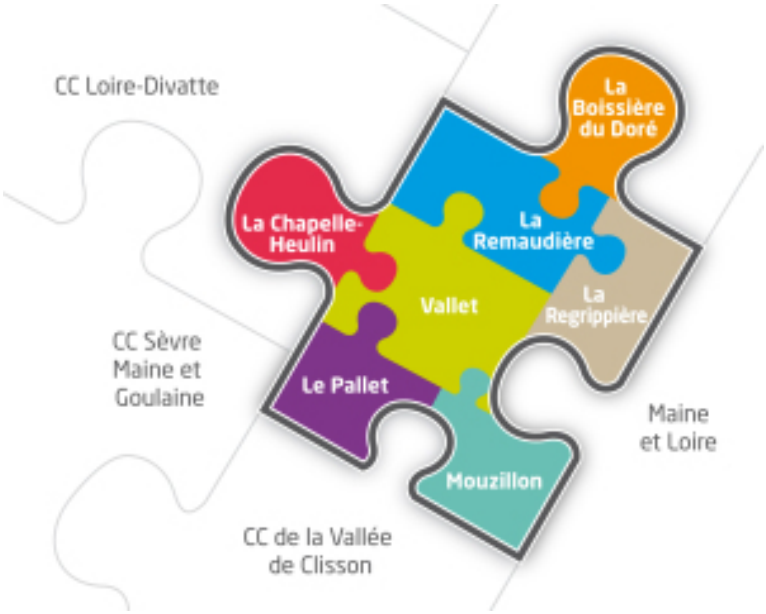
Projet Commune Nouvelle du Pays Valletais – *projetcommunenouvelle44.wordpress.com* – Site consulté en avril 2016

Bienvenue
Clap de fin et demain…

Le 9 avril dernier, les élus des communes de La Regrippière, Mouzillon, Le Pallet, La Chapelle-Heulin, Vallet, La Boissière-du-Doré et de La Remaudière avaient voté unanimement la conduite d'une réflexion sur le projet de Commune Nouvelle.

L'ambition de ce « projet de territoire » était prioritairement centrée sur les services de proximité apportés et les nouveaux projets à mener pour les habitants de nos communes en préservant leur identité.

Projection visuelle de la Commune Nouvelle et de ses territoires voisins



Bienvenue

Ce site a été créé dans un but informatif et participatif.

Il permet d'y présenter les fondements de la commune nouvelle, le contexte communautaire, national et local, les 4 hypothèses d'organisation territoriale et la méthodologie de travail.

N'hésitez pas à poser vos questions ou à nous transmettre vos suggestions par mail ou via le formulaire « vos questions » :
– par mail à : projet.commune.nouvelle@gmail.com
– sur le formulaire de contact en cliquant ici.

Bonne lecture !

MAIRE info

Les maires doivent apprendre à gérer le succès des communes nouvelles

03/03/2017 - Xavier Brivet

« *Les communes nouvelles sont un succès car leur création repose sur la volonté et le libre choix des élus, sans schéma imposé par l'Etat* », a affirmé hier Jacques Pélissard, député-maire de Lons-le-Saunier, à l'occasion de la troisième Rencontre nationale des communes nouvelles, organisée dans ses locaux par l'AMF, en partenariat avec Territoires Conseils (groupe Caisse des dépôts). Devant 200 participants, le président d'honneur de l'AMF, à l'initiative de la loi du 16 mars 2015, s'est réjoui de cette « *révolution silencieuse* » dont l'essor se poursuit. « *En 2015 et en 2016, 1760 communes ont fusionné pour donner naissance à 517 communes nouvelles au 1er janvier 2017* », a précisé Vincent Aubelle, professeur associé à l'Université de Paris-Est Marne-la-Vallée, lors de la présentation du Panorama des communes nouvelles (1). Les 517 communes nouvelles (317 ont été créées en 2015 et 200 en 2016) représentent 1,8 million d'habitants et regroupent en moyenne 3,4 communes. « *En deux ans, ce mouvement de fusion dépasse les résultats des fusions réalisées en 40 ans d'application de la loi Marcellin de 1971 ! C'est le succès du droit souple et du principe de liberté laissés aux maires* », a-t-il confirmé.

Ce succès quantitatif, imputable en partie aux incitations financières accordées par le législateur, qui ont pris fin en décembre dernier, ne doit pas masquer les enjeux liés à la création des communes nouvelles. « *Les maires doivent avoir envie de se regrouper et bâtir un véritable projet de territoire*, a souligné Michel Mercier, sénateur et maire de la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs. *Les bénéfices financiers découleront de leur projet, notamment en terme de mutualisation, et constitueront un apport précieux dans un contexte durable de diminution des dotations de l'Etat* ». « *La commune nouvelle, c'est une commune plus forte, capable de bâtir un projet permettant de répondre aux demandes de services et d'équipements des habitants, tout en préservant un lien social de proximité indispensable* », a résumé Christian Bilhac, maire de Péret et co-président du groupe de travail communes nouvelles de l'AMF.

La rencontre de l'AMF a également permis aux maires d'exprimer les difficultés générées par la création des communes nouvelles, dans deux principaux domaines : la relation de la commune nouvelle à l'intercommunalité et la représentativité des élus des communes déléguées, particulièrement après 2020. Sur le premier point, « *les deux structures divergen*t, estime Vincent Aubelle. *Les EPCI grandissent en périmètre et en compétences avec un problème de proximité, tandis que les communes nouvelles rechignent à leur transférer des compétences qu'elles peuvent exercer directement. Il faut donc repenser l'architecture intercommunale* ». Pour Christine Pires-Beaune, députée du Puy-de-Dôme, « *la clause de bon sens doit prévaloir et l'EPCI doit laisser à la commune nouvelle les compétences de proximité, en privilégiant le principe de subsidiarité* ».

Concernant la gouvernance, Vincent Aubelle a rappelé que « *le droit commun s'appliquera lors du prochain mandat, à partir de 2020* ». « *Dans une commune nouvelle comportant beaucoup de communes et peu d'habitants, il sera quasiment impossible d'avoir une représentation de toutes les communes déléguées au sein du conseil municipal, sauf si le législateur modifie les règles de composition des assemblées* », a-t-il dit. Dans la période transitoire actuelle, très peu de communes nouvelles ont supprimé les conseillers municipaux délégués, la plupart recourent au système dérogatoire permettant leur maintien afin de garantir la proximité « *et de respecter le suffrage exprimé par les électeurs*

en 2014 », a souligné Florence Thérond, maire déléguée de la commune des Gorges-du-Tarn-Causses (Lozère). « *La commune nouvelle ne peut pas être l'addition des communes fondatrices,* a tranché Françoise Gatel, sénatrice-maire de Châteaugiron (Ille-et-Vilaine). C'est une invention pour gérer l'avenir, qui provoquera des bouleversements y compris au niveau de la gouvernance, dont il faut apprécier les effets avant sa création en procédant à une étude d'impact ». En conclusion des débats, François Baroin a estimé qu'« *il faudra clarifier les choses sur la représentation des communes délégués* ». Le président de l'AMF a aussi rappelé que l'association souhaite « *la poursuite des avantages financiers consentis aux communes nouvelles jusqu'à la fin du mandat actuel* ».

(1) Panorama des communes nouvelles. Etude AMF/ Caisse des dépôts.

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE - 2017

DOCUMENT 5

COMMUNES NOUVELLES

Les noms des communes nouvelles, un sujet hautement sensible

Publié le 12/01/2017 • Par Marie-Pierre Bourgeois • dans La Gazette des communes

Commune de Thizy-les-Bourgs

Les quelque 518 communes nouvelles créées cette année sont considérées comme une bonne nouvelle pour alléger le mille-feuilles territorial. Un succès qui ne permet pas d'oublier la difficulté à choisir le nom du nouveau territoire. Les règles à respecter et les écueils à éviter peinent à être bien compris par les communes.

Champion d'Europe du nombre de communes, l'Hexagone a tenté de réduire la voilure par la réforme des collectivités territoriales en 2010 puis par la loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle en 2015. Si de nombreuses inquiétudes ont été en partie levées notamment sur la délicate question des financements, un point continue de faire débat, une fois l'opération lancée, celui des noms des communes nouvelles.

L'objectif de création de ces communes nouvelles s'appuie sur plusieurs stratégies, notamment territoriales ou encore financières pour augmenter et simplifier les capacités de gestion. L'impulsion première peut être lancée, sur le papier du moins, par les communes à l'unanimité, le conseil communautaire et le préfet avec l'accord des 2/3 des communes.

Comment se décide le nom d'une commune nouvelle ?

Mais dans la France des villages, là où les noms des lieux et des communes font l'objet de volumineux dictionnaires, changer de nom devient un sujet plus qu'épineux, pour lequel les passions s'enflamment.

Dans sa grande sagesse, le législateur a donc encadré la procédure. D'après la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, article 2, les conseillers municipaux des communes qui se regroupent doivent se mettre d'accord à l'unanimité et transmettre leur décision en préfecture.

À défaut, le préfet propose un nom. Le cas échéant, les conseils municipaux disposent d'un mois pour donner leur avis sur la proposition du préfet. En cas de non-réponse, la proposition du préfet l'emporte.

Le nom des nouveaux territoires, patrimoine des citoyens

« Les noms des communes sont porteurs de symbolique, d'histoire et appartiennent au patrimoine local. Changer le nom d'un territoire, c'est changer son histoire » assure Paul Molac, député du Morbihan (PS-EELV), à l'origine d'une proposition de loi visant à ajuster les mécanismes des communes nouvelles.

Pour lui, les exemples de communes nouvelles aux noms problématiques sont nombreux, à l'instar du cas des « Moulins » (Côte d'Armor). Issue du regroupement des deux communes de Plémet et de La Ferrière, « les habitants ont fait part de leur incompréhension quand ils ont eu connaissance du nom retenu par les conseils municipaux », relate le maire Romain Boutron.
« Il y a une vraie perte d'identité pour les habitants », souligne Anne Charles, déléguée à la commune nouvelle. Et Paul Molac de souligner que « les communes sont libres et peuvent donc choisir un nom qui n'a aucun rapport avec la géographie ou l'histoire du lieu, perdant ce repère précieux pour les habitants ».

Stéphane Lainé, docteur en science du langage à l'université de Caen, cite, lui, l'exemple de Bourgvallées (Manche), une commune nouvelle issue de la fusion de Gourfaleur, La Mancellière-sur-Vire, Saint-Romphaire et Samson-de-Bonfossé. « Il y a des bourgs, des vallées, donc on choisit Bourgvallées. Il n'y a aucune imagination, aucune historicité » s'étonne le chercheur. « Les communes font cela dans l'urgence, sans forcément solliciter des personnes référentes qui pourraient les conseiller comme des historiens, des linguistes… », ajoute-t-il.

La marche arrière des Moulins

Aux Moulins, face à la levée de bouclier des habitants, le conseil municipal a décidé de faire marche arrière. Une fois la décision actée par les élus de nommer finalement la commune nouvelle La Plémet, le Conseil d'Etat devrait prendre la main et donner son aval. Une bizarrerie, estime le député Paul Molac : « les communes peuvent choisir n'importe quel nom, mais c'est à l'État de donner son accord pour rattraper leurs erreurs. Il serait plus judicieux qu'il soit présent en amont en guise de conseil ».

Et le parlementaire de regretter une certaine inégalité de traitement, puisque les communes qui veulent changer de nom sans que leur périmètre évolue doivent, elles, consulter pour avis le conseil départemental, le changement de nom définitif étant décidé par décret en Conseil d'État (article L 2111-1 du CGCT). « Quant aux régions, les débats très forts qui ont eu lieu après leur redécoupage au sujet de leur nouvelle identité montre qu'on ne prend pas au sérieux la vie des communes » insiste-t-il.

Un positionnement qui ne doit toutefois pas faire oublier que dans la plupart des cas, le choix du nom de commune se déroule dans de bonnes conditions. « C'est en général le nom de la plus grande des communes qui devient le nom du nouveau territoire, sans encombre », conclut Paul Molac.

ANNECY
ANNECY-LE-VIEUX
CRAN-GEVRIER
MEYTHET
PRINGY
SEYNOD

LA COMMUNE NOUVELLE PENSONS-LA ENSEMBLE

Après plusieurs mois de travail, six communes de l'agglomération (Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy et Seynod) vont se prononcer le 20 juin prochain sur leur projet de fusion au sein d'une « commune nouvelle » au 1er janvier 2017. Voici les raisons et les grands axes de ce projet sur lequel tous les habitants sont invités à donner leur avis, avant la décision des élus.

www.lacommunenouvelle.fr

ANNECY · ANNECY-LE-VIEUX · crangevrier · meythet · PRINGY LA VIE HARMONIE · Ville de Seynod

QU'EST-CE QU'UNE COMMUNE NOUVELLE ?

UNE FUSION DE COMMUNES

> La « commune nouvelle » est une collectivité territoriale qui se substitue aux communes qui la composent. Celles-ci deviennent des « communes déléguées » avec pour chacune, une mairie annexe.

COMMENT ÇA MARCHE ?

DE 2017 À 2020, UNE PÉRIODE TRANSITOIRE

> Si la commune nouvelle est créée au 1er janvier 2017, les six communes « fondatrices » conserveront leur maire jusqu'en 2020, qui deviendra maire délégué. Les conseils municipaux des six communes resteront également en fonction : les 202 conseillers municipaux éliront le maire de la commune nouvelle en janvier 2017 et ils formeront le conseil de la commune nouvelle, dont le mandat se déroulera jusqu'aux élections municipales de 2020.

EN 2020, UN NOUVEAU CONSEIL MUNICIPAL DE 59 ÉLUS

> Les habitants de la commune nouvelle voteront pour un nouveau conseil municipal issu de l'ensemble du territoire qui élira un maire. Ce conseil désignera les 6 maires et les élus de chaque commune déléguée, issus de leurs communes respectives, conformément à la « charte de gouvernance » qui fait partie du projet.

LE CALENDRIER

Décembre 2015 mai 2016 — **Élaboration du projet** par 11 groupes de travail (élus et services), réunions publiques et ateliers participatifs avec les habitants.

Jusqu'au 8 juin 2016 — **Consultation des habitants.**

20 juin 2016 : Vote des conseils municipaux. Si chaque conseil vote Pour, à la majorité :

1er janvier 2017 — **Création de la commune nouvelle** puis élection du maire de la commune nouvelle.

De 2017 à 2020 (période transitoire) — **Les maires restent maires** des « communes déléguées ».

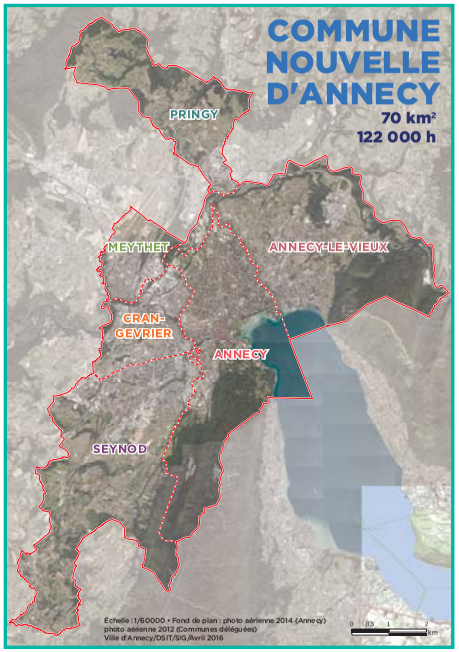
2020 — **Élections municipales** du nouveau conseil de la commune nouvelle.

POURQUOI ?

5 RAISONS DE SE REGROUPER

Le projet de fusion permettrait de :

1. **maintenir un bon niveau de services publics et d'investissements,** que chaque commune serait incapable de maintenir seule ;
2. **optimiser les moyens, tout en maîtrisant l'évolution des taux d'impôts locaux ;**
3. **aménager le territoire, de manière complémentaire :** équipements, logements, entreprises… ;
4. **élargir l'accès aux services et équipements publics ;**
5. **peser plus fort (avec 122 000 habitants)** au sein de la nouvelle agglomération, du département et de la nouvelle région.



POURQUOI MAINTENANT ?

TROIS FAITS MAJEURS QUI CHANGENT LA DONNE

> Après les élections municipales de 2014, les pouvoirs publics ont pris des décisions qui allaient impacter fortement l'avenir des collectivités : baisse des dotations aux collectivités locales, augmentation des transferts fi nanciers entre collectivités, et création des grandes régions aux compétences élargies avec l'aménagement et le développement des territoires, les départements ne conservant à terme que la compétence sociale.

> En raison du dynamisme économique de notre territoire, nos collectivités vont se retrouver confrontées à un « redoutable effet de ciseaux » financier qu'il convient d'anticiper pour en contenir l'impact sur la fiscalitélocale,notamment.

> Face à la grande région Auvergne Rhône-Alpes, en lien privilégié avec les métropoles de Lyon, Grenoble, Saint-Etienne ou Clermont-Ferrand, nos « petites » collectivités ne pourront plus faire face et être audibles. Il est donc très important de trouver des solutions qui nous permettent de nous faire entendre et de faire ainsi aboutir les projets essentiels pour notre territoire, en matière d'enseignement supérieur, d'infrastructures, de transports, d'agriculture et d'économie.

UN PROJET DANS L'INTÉRÊT DES HABITANTS

Le projet de « commune nouvelle » vise d'abord à maintenir un bon niveau de services publics aux habitants et d'investissements pour notre territoire. En voici les principaux axes…

> Maintenir **la tarification familiale et sociale** des services publics.

> **Petite Enfance :** optimiser la capacité d'accueil et adapter l'amplitude des horaires aux besoins des familles.

> **Enfance et jeunesse :** activités à l'école et en dehors de l'école pour l'épanouissement et la réussite des enfants.

> **Accès au sport et à la culture pour tous.**

> **Poursuivre les actions d'insertion par l'emploi** en direction des jeunes et des personnes en difficulté.

> **Seniors :** développer une politique de prévention et de solidarité.

> **Logement :** favoriser la mixité sociale via une répartition équitable dans la commune nouvelle.

> **Economie/transports :** mener une politique en faveur du commerce de proximité et du tourisme. La Commune nouvelle portera au sein de la nouvelle agglomération les priorités que sont l'industrie, les services et le tourisme, ainsi que les transports.

> **Agriculture :** maintenir les secteurs ruraux et développer l'agriculture urbaine.

> **Développement durable :** un plan climat / air / énergie pour préserver notre cadre de vie exceptionnel et la qualité de l'air.

> **Tranquillité/sécurité :** des unités territorialisées de police municipale et une connexion des systèmes de vidéo-surveillance et protection.

« L'objectif est de maintenir notre qualité de vie économique, sociale et environnementale »

QU'EN SERA-T-IL DE LA PROXIMITÉ ?

Les réunions publiques et les ateliers participatifs organisés en février/mars ont permis d'identifier les principales questions posées par les habitants.

> Quels services publics de proximité ?

- Etat civil, petite enfance, scolaire et périscolaire, guichet CCAS, urbanisme… les services de proximité seront maintenus dans les « communes déléguées » et leur mairie annexe. L'harmonisation des services publics sera progressive jusqu'en 2020.

> Quelle démocratie locale et quelle identité ?

- Le projet prévoit de conserver, y compris après 2020, **un pouvoir d'expression des « communes déléguées » avec leur maire et leurs élus délégués**, qui seront consultés sur les projets concernant leur territoire.
- Un **« Conseil d'initiative et de consultation »** réunira les associations et **des conseils de quartier** permettront l'expression des habitants.

> Quel devenir pour les associations ?

- Le projet prévoit de soutenir la vie associative et de ne pas contraindre à des fusions. Les maires des « communes déléguées » resteront leurs interlocuteurs. Les critères de subventions seront harmonisés dans le temps.

UNE FISCALITÉ MAÎTRISÉE ET SOCIALE

> L'harmonisation des taux d'imposition sera progressive sur 12 ans. Les évolutions, à la baisse et à la hausse, seront légères, alors que chaque commune, seule, serait dans l'obligation d'augmenter davantage ses taux.

> Les élus ont convenu que la commune nouvelle appliquera dès le 1er janvier 2017 les abattements maximum prévus par la loi pour les personnes à charge (enfants), les personnes handicapées et les ménages à faibles revenus.

> Avec une fiscalité maîtrisée et grâce aux économies de fonctionnement réalisées, la commune nouvelle disposera d'un bon potentiel d'investissement de 50 à 60 millions d'euros par an et sera peu endettée.

En savoir plus, s'exprimer :
www.lacommunenouvelle.fr

DOCUMENT 7

Communes nouvelles : savoir éviter les écueils quand on se lance

Publié le 04/07/2016 • Par **Fabienne Proux** • dans : LA GAZETTE DES COMMUNES

© Guillaume Duris Fotolia

Tout n'est pas si rose dans l'univers des communes nouvelles. Entre les problèmes de représentativité, les complexités inhérentes aux nouveaux périmètres intercommunaux, les subtilités de consolidation des budgets… Les retours de bâton sont quelque peu douloureux.

Plusieurs élus locaux se sont précipité pour créer une commune nouvelle avant l'échéance de fin 2015 afin de bénéficier de la « carotte financière », mais au final ils auraient perdu au change. Car s'ils ont conservé leurs dotations, ils disposent d'une moindre représentativité au sein de l'intercommunalité. Leur déception est d'autant plus forte que la possibilité d'être exonéré de la baisse des dotations a été prolongée jusqu'au 30 juin 2016, puis désormais jusqu'au 31 décembre 2016.
« Si le nombre de représentants d'une commune dans une communauté de communes ou d'agglomération est proportionnel à sa population, chaque commune membre est assurée de disposer d'au moins un siège », rappelle Pierre-Stéphane Rey, avocat associé au cabinet Itinéraires droit public. « En cas de fusion, seule la population municipale de la commune nouvelle est prise en compte ». Les communes qui ont fusionné en 2015 sont davantage pénalisées que celles qui engagent la démarche cette année car elles découvrent la situation une fois bouclés les nouveaux SDCI (schémas départementaux de coopération intercommunale) qui entreront en vigueur en 2017. Certains maires auraient donc préféré ne pas bénéficier du bonus financier mais conserver leur représentativité, « d'autant que des élus avaient choisi de fusionner pour peser davantage dans l'intercommunalité et au final c'est l'inverse qui se produit », poursuit Pierre-Stéphane Rey. « Leurs efforts ne sont pas récompensés ».

1. La fusion de cinq communes repoussée à 2020

En Ardèche, la perte de représentativité a pesé davantage dans la balance que celle des dotations, « cela n'a jamais été notre première motivation », admet Alain Delaleuf, maire d'Andance (Ardèche, 1 150 hab.). Prévue au 1er janvier 2017, la fusion de cinq communes a finalement été repoussée à 2020. Le projet consiste à fusionner quatre communes membres de la communauté de communes (CC) de DrômArdèche (35 communes) et une cinquième commune, Saint-Désirat, appartenant à la CC VivaRhône. Dans l'organisation actuelle, chaque commune a un représentant à l'interco et l'une des communes, Andance, en a même deux, soit au total cinq conseillers communautaires. De même, Saint-Désirat dispose de deux sièges dans la CC VivaRhône. De sept représentants, ces cinq communes, une fois fusionnées, n'en compteraient plus que quatre. « Pour créer la commune nouvelle en 2017, il fallait que Saint-Désirat quitte dès 2016 la CC VivaRhône. Mais le préfet n'autorisait la sortie de Saint-Désirat qu'à la condition que la commune nouvelle soit créée ce qui n'a pu être le cas faute d'arriver à un accord sur la représentativité de nos communes à la CC de DrômArdèche », déplore Alain Delaleuf.

2. Organiser en amont la répartition des compétences

Vincent Aubelle tempère ce constat, car pour ce professeur des universités associé à l'université Paris-Est-Marne-la-Vallée, « la représentativité dans l'absolu ne présente pas d'intérêt ». « La représentativité devient un problème en fonction de la plus ou moindre grande étendue des compétences de l'interco », explique ce fin connaisseur du monde local. Pour éviter cet écueil, il convient de prévoir et d'organiser en amont la répartition des compétences, c'est-à-dire en menant de front la création de la commune nouvelle et l'élargissement des périmètres intercommunaux, à l'instar des Mauges dans le Maine-et-Loire où « les élus ont placé les compétences au cœur de leur réflexion ».
Les déceptions sur le plan de la représentativité politique pourraient dès lors être compensées lors des restitutions de compétences de l'interco vers les communes, mais elles n'interviendront qu'en 2017 ou 2018. En effet, « le fait d'être constitué en commune nouvelle peut devenir un atout, car cette dernière pourra exercer la compétence sur un territoire plus large que celui des anciennes communes isolées », fait valoir Pierre-Stéphane Rey.

3. Un budget sur le modèle des arrondissements

Alain Delaleuf, de son côté, compte sur d'éventuels amendements à la loi de 2015 sur les communes nouvelles pour obtenir gain de cause sur la représentativité. Une proposition de loi en cours d'examen au Parlement prévoit que chaque commune déléguée puisse être représentée à l'interco. Quoiqu'il arrive, les maires des cinq communes ardéchoises comptent bien aller au bout de la démarche. Pour être fin prêts au 1er janvier 2020, ils ont déjà engagé l'harmonisation des taux de fiscalité de chaque commune : les plus élevés sont gelés et les plus bas progressivement augmentés. Ils n'ont en revanche pas encore abordé la question du budget qui ne coule pas de source. « Le cadre juridique est très clair, il consiste à reproduire dans les communes nouvelles le modèle en vigueur à Paris, Lyon et Marseille, instituant que chaque arrondissement dispose d'un budget propre », rappelle Vincent Aubelle. Ces « états spéciaux » regroupent les dépenses de fonctionnement de l'arrondissement hors dépenses de personnel assumées par les villes, et ils sont alimentés par les dotations attribuées par les villes. Chaque arrondissement rend un avis sur l'état spécial entre le 1er et le 30 novembre de l'année n-1.

4. Des budgets par commune pour responsabiliser les maires délégués

Les 317 communes créées au 1er janvier 2016 devront élaborer leur nouvelle mécanique budgétaire en novembre prochain pour application en 2017. Si cette mécanique semble théoriquement claire, elle s'avère complexe à appliquer dans les communes nouvelles « au vue la modicité des sommes en jeu », constate Vincent Aubelle. Aucune des 25 premières communes nouvelles n'a d'ailleurs respecté le modèle des arrondissements. Créée en 2015, Tinchebray-Bocage (Orne, 5 300 hab.), par exemple, se targue de maintenir un budget de fonctionnement dans chacune des sept communes déléguées, « la somme de ces sept budgets correspondant au budget de la commune nouvelle », résume Jérôme Nury, maire de Tinchebray-Bocage.

Plus précisément, la commune nouvelle reçoit l'intégralité des recettes de fonctionnement, puis les redistribue à chaque commune déléguée en fonction de ce qui lui revient en terme d'impôts, de loyers et de part de dotations de laquelle on déduit la contribution au redressement des comptes publics. La différence alimente le budget de la commune nouvelle (3 millions d'euros en 2016).

Or, « les dotations qui peuvent être reversées par la commune nouvelle aux communes déléguées ne sont pas les dotations de l'Etat », rappelle Vincent Aubelle, « il s'agit de ce qu'on appelle la dotation d'animation, de gestion et d'investissement ». Le budget d'investissement en revanche reste géré au niveau de Tinchebray-Bocage, un plan pluriannuel ayant été voté avant la fusion à partir de la liste des projets arrêtés par chaque conseil municipal.

Enfin, des comptes administratifs « fictifs » sont réalisés pour chaque commune déléguée. « Ce fonctionnement nécessite un service de comptabilité bien « affûté » », reconnaît le maire Jérôme Nury, « mais il permet de responsabiliser les maires délégués et de maintenir une grande rigueur dans la tenue des comptes. En donnant une bonne visibilité sur ce que chacun fait sur son territoire, ces gardes fous sont les garants que chaque commune est vertueuse ».

5. Evolution de la réglementation ?

A l'inverse, Vair-sur-Loire (Loire-Atlantique, 4 500 hab.), créée au 1er janvier 2016, serait l'une des rares communes nouvelles à avoir d'emblée opté pour le budget unique. Voté fin mars, mais conçu dès le projet de fusion entre Saint-Herblon et Anetz adopté à l'automne 2015, le budget de fonctionnement additionne les recettes des deux anciennes communes et rationalise leurs dépenses. Au final, le budget primitif 2016 ressort en léger retrait par rapport à la somme des deux anciens budgets (2,727 millions d'euros en 2016 contre 2,736 millions en 2015), ce qui est, en soi, un tour de force, « puisqu'il a fallu harmoniser les régimes indemnitaires des agents et les pratiques », explique Sébastien Ledaheron, DGA aux finances de Vair-sur-Loire. Quant au budget d'investissement, il se limite, pour cette année de transition, au report des projets en cours.

Mais, là encore, la réglementation pourrait évoluer pour clarifier cette situation budgétaire peu orthodoxe, puisqu'un article introduit dans une proposition de loi sur les communes associées en cours d'examen prévoirait deux situations : soit les communes déléguées perçoivent de la commune nouvelle des dotations qu'elles gèrent en propre, dans ce cas il faut faire des états spéciaux ; soit elles ne reçoivent pas de dotations, ce qui rend inutile les états spéciaux et un seul budget consolidé suffit.

Les communes nouvelles

Marie-Cécile GEORGES, responsable du département « Intercommunalité » - AMF (marie-cecile.georges@amf.asso.fr)
Alexandre HUOT, conseiller technique – AMF (alexandre.huot@amf.asso.fr)
Julie ROUSSEL, conseillère technique – AMF (julie.roussel@amf.asso.fr)

mars 2017

(…)

Qu'est ce qu'une commune nouvelle ?

Créée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la commune nouvelle est une formule rénovée de regroupement de communes pouvant être instituée à plusieurs échelles :

- **regrouper des communes contigües au sein d'une même communauté ou issues de communautés différentes ;**
- **s'appuyer sur le périmètre de l'ensemble des communes membres d'une communauté (quelle que soit sa taille).**

=> Dispositif très adaptable à la diversité des territoires

La commune nouvelle est une commune, collectivité territoriale pleine et entière, qui dispose des mêmes droits et obligations en termes de services publics, mais dont le fonctionnement et l'organisation sont adaptés à l'existence de communes fondatrices-historiques (communes déléguées).

=> Projet de territoire

Elle dispose d'une compétence générale comme toutes les communes et bénéficie d'une fiscalité directe locale (4 taxes).

=> Solidarité dans les recettes et les dépenses

**** Les lois du 16 mars 2015 et du 8 novembre 2016 apportent de la souplesse dans le fonctionnement et la mise en place de la commune nouvelle, tout en respectant l'identité des communes fondatrices.***

(…)

La dynamique des communes nouvelles (au 1er janvier 2017)

Nombre de communes nouvelles créées au 1er janvier 2017 (carte)	200 (soit un total de 542 communes nouvelles)
Nombre de communes regroupées	670 (soit un total de 1830 communes regroupées)
Population regroupée	Environ 650 000 (soit un total d'environ 1 800 000 hab.)
Projets aboutis à l'échelle de CC	7 (soit un total de 30)

Sources : chiffres et carte AMF

(…)

Un régime qui évolue

Loi de finances pour 2014

Création du pacte de stabilité de la DGF

Loi RCT du 16 décembre 2010

Création du régime de la commune nouvelle

Loi Pélissard du 16 mars 2015

Amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes

Loi de finances pour 2016 et 2017, et loi de finances rectificatives pour 2015 et 2016

Amélioration des modalités fiscales, report du pacte de stabilité de la DGF etc.

Amélioration du régime suite aux négociations portées par l'AMF et son groupe de travail « Communes nouvelles »

Plusieurs problèmes réglés : cartes grises, ACCA, mariages dans les communes déléguées, modalités financières et fiscales etc.

Loi Sido du 8 novembre 2016

Tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées

(…)

Pourquoi créer une commune nouvelle?

✓ **Préparer l'avenir**

Maintenir et renforcer la capacité d'action des communes : répondre à la nécessaire mutualisation des moyens, assurer les projets d'investissements et continuer à offrir des services aux populations dans un contexte de contraintes financières sans précédent.

=> Changer le mode de gestion des communes

✓ **Renforcer la place de la commune et disposer d'une influence plus importante au sein d'un EPCI mais aussi auprès des autres collectivités locales (département, région) et de l'Etat,**

Dans des ensembles plus vastes, quel est le poids des petites communes ? Comment exister dans de grandes intercommunalités ?

=> Renforcer le rôle et la place de la commune

✓ **Se regrouper avec la ville centre et créer ou renforcer un centre-bourg, faire ensemble ce que l'on ne peut accomplir seul.**

=> Dépasser les fractures territoriales

Création

À l'échelle d'une communauté

L'initiative de la création de la commune nouvelle peut provenir :

1) Démarche volontaire des conseils municipaux : accord unanime (majorité simple de chaque conseil municipal) ;

2) soit à la demande des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population totale de celui-ci ;

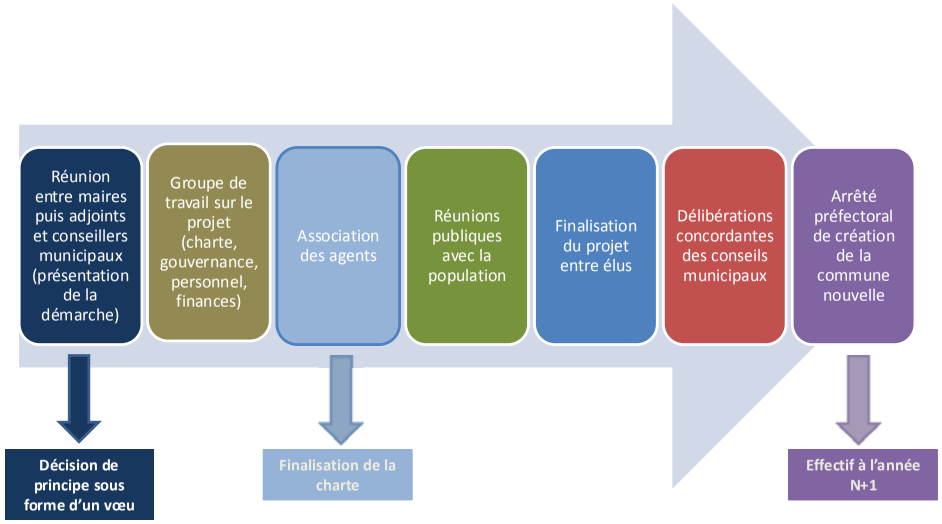
3) soit à la demande du conseil communautaire d'un EPCI à fiscalité propre. La décision de création est soumise à l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci ;

4) soit à l'initiative du préfet, la décision de création est soumise à l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci.

⚠ **Sans accord unanime des conseils municipaux, la consultation de la population de chaque commune est obligatoire.**

***Nota* : une commune nouvelle existante peut s'étendre selon la même procédure.**

Les étapes de création de la commune nouvelle



(...)

Rattachement à une communauté

Le rattachement de la commune nouvelle à une communauté est obligatoire, quelle que soit sa taille, seul le délai de rattachement diffère :

- ***lorsque la commune nouvelle est issue de communes contiguës membres d'une même communauté*, le rattachement se fait d'office à cette communauté ;**

Loi 2017

- ***lorsqu'elle est issue de communes contiguës membres d'EPCI à fiscalité propre distincts*, les délibérations concordantes des conseils municipaux créant la commune nouvelle doivent mentionner la communauté à laquelle ils souhaitent être rattachés dès la création de la commune nouvelle. A défaut d'accord du préfet, des EPCI concernés ou de leurs communes membres, saisine de la CDCI (possibilité de confirmer ou amender le projet à majorité des 2/3 de la CDCI).**

*** Si l'une des communes est membre d'une communauté urbaine (ou d'une métropole), la commune nouvelle est automatiquement rattachée à la communauté urbaine (ou à la métropole).**

Loi 2015

- ***lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, elle a l'obligation d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre au plus tard dans le délai de 24 mois suivant sa création (et non plus un an).***

Conseil municipal *jusqu'en 2020*

La commune nouvelle dispose d'un maire et d'un conseil municipal. La loi prévoit un régime transitoire jusqu'aux prochaines élections municipales (2020):

Loi 2015 Le conseil municipal de la commune nouvelle est composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes fondatrices jusqu'en 2020.

Cette faculté est décidée par délibérations concordantes des communes avant la création de la commune nouvelle.

À défaut d'accord de tous les conseils municipaux s'applique la répartition de droit commun où tous les anciens conseillers municipaux ne rentrent pas obligatoirement dans le nouveau conseil municipal :

- le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux est réparti proportionnellement au nombre des populations municipales, suivant la règle du « plus fort reste » ;
- le maire et les adjoints de chacune des communes fondatrices entrent obligatoirement dans le conseil municipal de la commune nouvelle ;
- l'effectif total du conseil ne peut pas dépasser 69 membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et des adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires ;
- la désignation se fait dans l'ordre du tableau (maire, adjoints, conseillers).

Statut des communes fondatrices : les communes déléguées

Loi 2015 Les communes historiques, ainsi que les communes associées, deviennent automatiquement des communes déléguées, sauf décisions contraires et concordantes de tous les conseils municipaux avant la création. Elles conservent leur nom ainsi que leurs limites territoriales, mais perdent le statut de collectivités territoriales.

La création de communes déléguées entraîne pour chacune d'entre elles :

1) l'institution d'un maire délégué, les anciens maires sont de droit maires délégués pendant la phase transitoire ; puis - *en 2020* - ils seront élus par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres.

   Le maire délégué peut être assisté d'un conseil communal et d'un ou plusieurs adjoints au maire délégué désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle (parmi les conseillers communaux et dans la limite de 30 % de ceux-ci).

2) la création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants.

Il est possible de créer dans chaque commune déléguée des conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations, une caisse des écoles, etc.

Tout ou partie des communes déléguées peuvent être supprimées par décision du conseil municipal.

Conseil municipal *en 2020*

Le conseil municipal de la commune nouvelle entre dans le droit commun :

- ✓ une seule circonscription électorale ;
- **Loi 2015** ✓ un conseil municipal composé à titre dérogatoire d'un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate démographique supérieure ;
- ✓ les maires délégués sont élus par le conseil municipal de la commune nouvelle.

(Extrait article L. 2121-2 du CGCT)

COMMUNES	NOMBRE DES MEMBRES du conseil municipal
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15
De 1 500 à 2 499 habitants	19
De 2 500 à 3 499 habitants	23
De 3 500 à 4 999 habitants *	27
De 5 000 à 9 999 habitants	29
De 10 000 à 19 999 habitants	33
De 20 000 à 29 999 habitants	35
De 30 000 à 39 999 habitants	39

* *Exemple : commune nouvelle de 2800 habitants : 27 conseillers municipaux*

(…)

Le maire délégué

Attributions de plein droit

Il est officier d'état civil et officier de police judiciaire (*et dispose des attributions des maires en matière d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire*).

Loi 2015 Il exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle (hors plafond du nombre de 30 % de l'effectif du conseil municipal).

Délégations de fonctions

Il peut recevoir du maire de la commune nouvelle des délégations territorialisées (ex : *en matière de police municipale, délivrance des autorisations d'urbanisme…*).

Rôle consultatif

Il rend un avis sur les autorisations d'urbanisme, les permissions de voirie, les projets d'acquisition, d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisés par la commune nouvelle, les changements d'affectations de biens communaux, les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation.

Il est informé des projets d'équipements, des DIA (déclarations d'intention d'aliéner) lors des procédures de préemption.

Remarque : il est possible de cumuler les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué pendant la période transitoire. Cependant, à partir de 2020, les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont incompatibles.

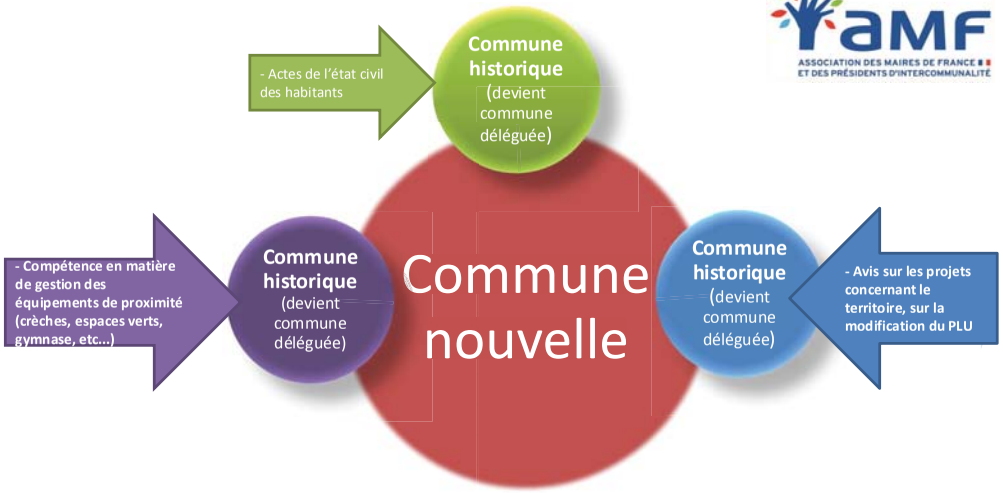
Le conseil de la commune déléguée

Il est créé, à la majorité des 2/3 des membres du conseil municipal, dans une ou plusieurs communes déléguées.

Il est composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal parmi ses membres et qui en fixe le nombre. Il est présidé par le maire délégué.

Ses attributions correspondent aux dispositifs applicables aux *arrondissements de Paris Lyon Marseille* :

- Il gère les équipements de proximité (éducatif, social, culturel, sportif - *crèches, espaces verts, gymnase, ….*) définis par la commune nouvelle et chaque commune déléguée ; il délibère sur leur implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ; *mais la réalisation des équipements appartient à la commune nouvelle ;*
- Il peut recevoir, par délégation, la gestion de tout équipement ou service de la commune,
- Il est saisi pour avis des projets de décision sur les affaires concernant le territoire, il est consulté sur le montant des subventions aux associations, sur la modification du PLU et sur tout projet d'opération d'aménagement ;
- Il peut demander au conseil de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire et adresser des questions écrites au maire ou émettre des vœux.



=

- Collectivité territoriale
- Mêmes droits et obligations en termes de services publics que les autres communes
- Compétence générale
- Bénéficie d'une fiscalité directe locale

(…)

La fiscalité de la commune nouvelle

La fiscalité de la commune nouvelle n'est pas différente de celle des autres communes.

Elle bénéficie, sous réserve du régime fiscal de la communauté à laquelle elle appartient :

Sous réserve du régime de fiscalité de la communauté

- de la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- de la taxe foncière sur les propriétés non bâties,
- de la taxe d'habitation,
- de la cotisation foncière des entreprises,
- d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises,
- d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux,
- de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, si elle le souhaite,
- etc…

La commune nouvelle est également soumise aux règles de lien et de plafonnement des taux de fiscalité votés.

(…)

Lissage progressif des taux de fiscalité

La création de la commune nouvelle naît du regroupement de communes sur lesquelles étaient appliqués des taux différents. C'est pourquoi, il est possible d'unifier progressivement les taux appliqués sur le territoire des anciennes communes vers le taux voté par les élus de la commune nouvelle.

Depuis le 1er janvier 2017, à la demande de l'AMF, il n'est plus nécessaire d'avoir un écart de taux minimum pour procéder à une harmonisation fiscale progressive.

Cette unification, appréciée taxe par taxe, peut être appliquée sur une période de 2 à 12 ans après décision du conseil municipal de la commune nouvelle ou sur délibérations concordantes (unanimité) des anciens conseils municipaux des communes concernées (avant la création).

Le lissage devra être précédé d'une homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation (décisions prises au même moment que le vote des taux : avant le 15 avril).

Remarques : la durée de la période de lissage ne peut être modifiée ultérieurement. Si la délibération de lissage des taux ne précise pas la durée (2 à 12 ans), la période d'harmonisation sera fixée à 12 ans.

(…)

Avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle

Depuis le 1er janvier 2017, le pacte de stabilité de la DGF n'existe plus pour les communes qui souhaitent se regrouper en commune nouvelle. Cependant, certains avantages existent toujours et ne nécessitent pas de condition d 'éligibilité en termes de date de création ou de seuil de population :

1) Les communes nouvelles sont garanties de percevoir, à compter de l'année de leur création, *et sans limitation de durée*, les montants de dotation de solidarité rurale (DSR) que percevait chaque commune avant de se regrouper. Cette garantie évolue en cas de hausse de l'enveloppe globale de DSR nationale dans les mêmes proportions à compter de la 2ème année.

2) Les transferts de biens, droits et obligations résultant de la création de la commune nouvelle, quel que soit son périmètre, sont exemptés de tout droit, taxe, salaire ou honoraire.

3) Les communes nouvelles bénéficient d'un versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses (n+1 ou n+2 en droit commun).

4) Lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, elle perçoit à compter de sa 1ère année d'existence l'ancienne DGF (dotation d'intercommunalité et dotation de compensation) que percevait l'EPCI à fiscalité propre.

5) La DETR est prioritairement dirigée vers les communes nouvelles.

6) Les effets de la mutualisation (ex: contrats d'assurances et de maintenance, groupement d'achats, économies d'échelle etc.).

(…)

Charte fondatrice de la commune nouvelle

Elle permet d'acter la gouvernance et l'organisation particulière de la commune nouvelle :

- ✓ Organisation : un maire, des adjoints et des maires délégués, un conseil municipal et éventuellement des conseils communaux et des adjoints au maire délégué, une conférence des maires, un ou des comité(s) consultatif(s) etc...
- ✓ Rôle des communes déléguées : maintien d'une mairie annexe, gestion de certains équipements ou services (écoles, associations, salle des fêtes, état civil...), consultation sur les projets concernant leur territoire, ses ressources (dotations)...
- ✓ Personnel (services mutualisés et services mis à disposition des communes déléguées...).

Charte fondatrice de la commune nouvelle

La Charte constitue le socle des principes fondateurs de la commune nouvelle.

Elle rappelle le contexte (historique, social, culturel, économique, géographique ...), les habitudes de vie de la population, les coopérations existantes entre les communes (travail commun, existence de syndicats intercommunaux ...), les enjeux et les perspectives (renforcer la représentation du territoire par rapport à l'Etat, aux autres collectivités et à l'intercommunalité…).

Elle permet de formaliser le projet commun de territoire défini entre les élus :

la volonté de regrouper les communes et les objectifs poursuivis (aménager le territoire, créer et/ou maintenir des services publics, permettre l'égalité d'accès aux services par les habitants, partager des politiques, mutualiser et mettre en commun des moyens...), tout en conservant l'identité des communes fondatrices .

Principaux éléments des délibérations portant création d'une commune nouvelle

Les délibérations des communes doivent *au minimum* indiquer :

- ✓ le nom des communes fondatrices de la commune nouvelle et la population totale regroupée,
- ✓ le nom de la commune nouvelle,
- ✓ le chef-lieu de la commune nouvelle,
- ✓ la composition du conseil municipal de la commune nouvelle : décision de maintenir l'ensemble des conseillers municipaux,
- ✓ l'EPCI à fiscalité propre de rattachement (si les communes sont situées sur des EPCI distincts),
- ✓ la date de création.

Le cas échéant :

- ✓ le nombre des communes déléguées si les conseils municipaux décident de ne pas maintenir l'ensemble des communes déléguées (PPL),
- ✓ le lissage des taux (et l'harmonisation des abattements de TH) : les décisions concordantes des conseils municipaux doivent être prises avant le 1er octobre n-1 pour être applicables la première année de création (n). A défaut le lissage ne sera appliqué qu'en année n+1 (décision du conseil municipal de la commune nouvelle)
- ✓ le règlement spécial organisant la gouvernance financière entre la commune nouvelle et les communes déléguées (le cas échéant).

La charte fondatrice de la commune nouvelle peut être annexée aux délibérations.

DOCUMENT 9

www.leprogres.fr – 2 août 2015

Commune nouvelle : « Au moins, on aura essayé » dit Christian Noir

Politique. Les communes de l'ancienne communauté de communes du premier plateau et celles qui sont limitrophes ne sont pas parvenues à un accord pour la création d'une éventuelle commune nouvelle. Alors que, pour certaines communes, elle signifierait une augmentation des taux de fiscalité, d'autres redoutent un projet « trop précipité ».

Jeudi soir, les élus du premier plateau et des communes limitrophes étaient invités pour une troisième réunion d'informations sur les communes nouvelles par Christian Noir, maire de Granges-sur-Baume, et Daniel Segut, maire de Crançot.

La charte de l'éventuelle commune nouvelle, son périmètre et la fiscalité étaient à l'ordre du jour.

À titre d'exemple, les mairies avaient reçu la charte établie par la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou.

Des communes défavorables sont au centre du projet

Daniel Segut a présenté les taux de fiscalité de chaque commune. Il a proposé une simulation du lissage des taux pour la commune nouvelle, soit 7,17 % pour la taxe d'habitation, 13,27 % pour le foncier bâti et 31,674 % pour le foncier non bâti. Pour certaines communes, les taux seraient à la baisse. Mais ils seraient en augmentation pour Vevy et Briod de près de 50 %.

La carte du périmètre se rapprocherait de la communauté de communes du premier plateau, aujourd'hui dissoute.

Un réel désaccord existe entre les communes qui avaient choisi de rejoindre l'Espace communautaire Lons agglomération et celles qui ont rejoint la communauté de communes des Coteaux de la Haute Seille (CCCHS). Car ces communes devront désormais faire partie d'une même communauté de communes. Et la CCCHS devra retrouver de nouvelles adhésions pour la fusion des communautés de communes. Une commune nouvelle serait donc la bienvenue.

Ce qu'en pensent les communes

Plusieurs communes ont déjà pris une décision ou une tendance dans leur conseil municipal et en ont fait part.

Les communes de Crançot, Granges-sur-Baume, Publy, Revigny et Verges seraient plutôt favorables. Briod n'est pas fermé, mais émet beaucoup de réserves.

Baume-les-Messieurs, La Marre, Mirebel et Vevy ont émis un avis défavorable : « Le gouvernement nous incite à une fusion pour une stabilisation des dotations globales de fonctionnement (DGF) de l'État pour 3 ans si la commune nouvelle est créée avant janvier 2016. La DGF baissera de 30 % d'ici 2017 si la commune nouvelle n'est pas créée. C'est vraiment trop précipité, affirment unanimement toutes ces communes. « On sait ce qu'on a à gagner mais pas ce que l'on a à perdre. Il nous faut quelque chose de cohérent, des projets. »

Il apparaît donc impossible de créer une commune nouvelle, puisque ces communes se situent au centre du périmètre du projet. Il n'y aurait donc pas de continuité territoriale : « Au moins on aura essayé », conclut Christian Noir.