

N° 563

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 avril 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : les **communes nouvelles**, **histoire d'une révolution silencieuse**. **Raisons et conditions d'une réussite**,*

Par M. Christian MANABLE et Mme Françoise GATEL,

Sénateurs.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guéné, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Rémy Pointereau, René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, secrétaires ; MM. François Calvet, Luc Carvounas, Bernard Delcros, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Louis Pinton, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	7
I. DE LA LOI MARCELLIN À L'AVÈNEMENT DE LA COMMUNE NOUVELLE : RETOUR SUR TRENTE ANNÉES DE RÉFLEXION	9
A. LES ESSAIS PRÉCÉDENTS : LA LOI MARCELLIN	9
B. LA LOI DE 2010 ET LE TOURNANT DE 2015	9
C. UN SUCCÈS INÉGAL SELON LES TERRITOIRES	11
II. LES RAISONS DE L'ENGOUEMENT POUR LA COMMUNE NOUVELLE.....	13
A. UN ACCOMPAGNEMENT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER.....	13
B. L'ASSURANCE D'UNE STABILITÉ ÉLECTORALE	13
C. UNE IDENTITÉ CONFORTÉE	14
D. LA CRÉATION DE COMMUNES FORTES AU SEIN D'INTERCOMMUNALITÉS RENOUVELÉES	14
III. LES FACTEURS DE RÉUSSITE DE LA MISE EN PLACE DES COMMUNES NOUVELLES	17
A. UNE VOLONTÉ COMMUNE : UN MAIRE ACCOMPAGNÉ D'UNE ÉQUIPE	17
B. UN PÉRIMÈTRE CONSTRUIT AUTOUR D'UN PROJET DE TERRITOIRE	18
C. UN PROJET INSCRIT SUR LE LONG TERME, PARTAGÉ, IDENTIFIÉ, ET CO-CONSTRUIT PAR TOUS.....	19
1. <i>Un projet co-construit avec les élus.....</i>	19
2. <i>Un projet co-construit avec les personnels des collectivités.....</i>	19
3. <i>Un projet co-construit avec la population.....</i>	20
D. UN SOUTIEN ET UN ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE ET FINANCIER RENFORCÉ	21
IV. LES DIFFICULTÉS À ANTICIPER ET LES ÉCUEILS À ÉVITER	23
A. LES QUESTIONS FINANCIÈRES ET FISCALES	23
B. LES QUESTIONS DE GOUVERNANCE	24
C. LES QUESTIONS TECHNIQUES	25

V. PENSER L'APRÈS 2016	27
A. UN ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE À RENOUVELER ET À REPENSER.....	27
B. DES EFFETS DE SEUIL À ATTÉNUER.....	28
C. UN ACCOMPAGNEMENT FINANCIER À PROLONGER ?.....	28
CONCLUSION	31
TABLEAU « GUIDES DES BONNES PRATIQUES »	33
ANNEXES	45
CARTES DES COMMUNES NOUVELLES EXISTANTES DANS LE CALVADOS ET DANS LE MAINE-ET-LOIRE AU 1ER JANVIER 2016	46
EXEMPLES D'INFORMATION DE LA POPULATION : BULLETIN MUNICIPAL DE JARZÉ VILLAGES ET « FAIRE-PART » DE LOIRE-AUTHION	48
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53
COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE DU 31 MARS 2016	55
EXAMEN DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION	67

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La France compte désormais 35 885 communes, selon un récent décompte de la Direction générale des collectivités locales. Nous sommes donc passés en-deçà du seuil psychologique de « la France aux 36 000 communes ». Cette « révolution silencieuse », opérée en toute discrétion, est le fruit des communes nouvelles, qui sont 317 à avoir vu le jour au 1^{er} janvier 2016, regroupant 1 090 anciennes communes.

Ce succès est dû à la conception même de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015, largement inspirée par les débats au sein de l'Association des Maires de France : conçu par et pour le terrain, le mouvement a été initié par les élus eux-mêmes, sur la base du seul volontariat. L'accompagnement financier de la réforme a joué un rôle non négligeable, mais qui ne peut à lui seul expliquer l'engouement que certains territoires ont pu connaître pour les communes nouvelles. En revanche, il a joué un rôle de déclencheur et permet d'accompagner au mieux les collectivités dans leurs projets, lesquels doivent pouvoir être construits après mûre réflexion, et non dans la précipitation.

La prorogation de l'incitation financière, pour laquelle la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a milité avec succès¹, était nécessaire pour donner ce temps de réflexion et de construction aux communes qui peuvent légitimement hésiter sur le devenir de leurs territoires. L'objectif de ce rapport est de les accompagner au mieux en présentant un guide des bonnes pratiques qui contient quelques exemples d'écueils à éviter dans toute démarche de création de communes nouvelles.

Ce rapport a été construit selon la philosophie des communes nouvelles, en partant du terrain : vos rapporteurs ont ciblé une quinzaine de départements illustrant la diversité des communes nouvelles. Ils ont contacté tant des communes nouvellement créées que des communes qui ont été dans l'obligation de retarder leurs projets. Vos rapporteurs ont recueilli leurs expériences par le biais de questionnaires et sont également allés à leur rencontre avec deux déplacements en région. Ils ont échangé avec les maires de communes, des maires délégués, des représentants d'associations locales, du conseil départemental ou de différents services de l'État. Enfin, une table-ronde a été organisée au Sénat le 31 mars 2016.

¹ Communiqué de presse du jeudi 5 novembre 2015.

À chaque étape, vos rapporteurs ont veillé à interroger des élus représentant l'extrême variété des situations : communes rurales, communes urbaines, communes à forte population, communes à plus faible population, grands et petits regroupements, communes issues d'intercommunalités existantes ou non,... Aucune commune nouvelle ne ressemble vraiment à une autre et chacune a sa particularité : cela prouve que le système est fortement adaptable et peut largement continuer à se développer.

Après un premier bilan des communes nouvelles, le rapport présente quelques-unes des raisons qui expliquent l'engouement pour le nouveau dispositif avant de présenter les facteurs de réussite d'une commune nouvelle, ainsi que les difficultés à anticiper et les écueils à éviter. Un tableau- non exhaustif - conclut le présent rapport, sous forme d'un guide des bonnes pratiques directement inspirées et reprises du terrain.

Les regroupements actuels recréent ainsi ce qui a pu, par le passé, sembler trop précurseur ou trop moderne : à travers les communes nouvelles, on peut parfois retrouver les périmètres d'anciennes communes de canton créées lors de la Révolution française. Les communes nouvelles modifient profondément nos territoires et sont certainement appelées à se développer car elles répondent aux besoins actuels. Ce rapport a pour objet d'accompagner au mieux cette révolution silencieuse librement choisie par les élus locaux.

INTRODUCTION

Le nombre de communes reste particulièrement élevé en France, si on le compare à des pays de taille similaire, voire supérieure. Ainsi, la France compte trois fois plus de communes que l'Allemagne. **Depuis plus de trente ans, les gouvernements successifs se sont efforcés de promouvoir la fusion des communes**, avec pour objectif une réduction des dépenses, en regroupant les services et conseils municipaux tout en simplifiant les procédures administratives. Ces initiatives ont eu des résultats plutôt mitigés, le nombre de communes continuant jusqu'en 2015 de dépasser 36 000.

Les raisons de ces échecs sont multiples : l'attachement à l'identité communale, la peur de perdre une partie de ses infrastructures (école, mairie, salle des fêtes...), voire de perdre son rôle d'élu (sièges moins nombreux dans la nouvelle commune), ainsi que les questions budgétaires et fiscales (écarts de richesse ou de fiscalité vécus comme insurmontables), etc.

Une réflexion s'engage donc en 2014-2015 pour mieux **adapter le dispositif aux craintes des élus et des habitants en favorisant notamment la mise en place d'un accompagnement financier**. La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 *relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes* a suscité sur le terrain un réel intérêt de la part des élus (demandes d'informations, rencontres locales, dépôts de projets de création de communes nouvelles...). L'Association des Maires de France, qui est à l'initiative d'une grande partie de la démarche, a multiplié tout au long de l'année 2015 les actions d'information à l'intention des élus.

Cette attitude, désormais proactive localement, a plusieurs explications - financières, politiques et institutionnelles - permettant l'élaboration **de solutions intéressantes** tant pour les petites intercommunalités qui souhaitent garder **leur identité** que pour celles de taille moyenne, qui s'interrogent sur **leur gouvernance** alors qu'elles sont appelées à s'agrandir dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* dite « Loi NOTRe ».

Au 1^{er} janvier 2016, 317 communes nouvelles ont vu le jour¹, regroupant 1 090 anciennes communes, la France comptant désormais 35 885 communes.

D'autres communes nouvelles vont naître en 2016, notamment grâce à la prorogation de l'incitation financière qui a permis à plusieurs communes de mieux réfléchir à leurs projets de territoire. Quel que soit l'avenir de l'incitation financière, les communes et intercommunalités existantes pourront continuer de faire évoluer leurs frontières en intégrant la

¹ Dont 36 dans la Manche, 25 dans le Maine-et-Loire, 20 dans l'Orne, 18 dans l'Eure et 15 dans le Calvados.

possibilité, qui leur est désormais offerte, de créer des communes nouvelles capables de renforcer la cohérence des espaces intercommunaux en pleine restructuration.

Cette révolution silencieuse transforme nos territoires et nécessite un accompagnement spécifique pour permettre sa réussite. Ce rapport présente les multiples raisons - historiques ou actuelles - qui expliquent la réussite des communes nouvelles, permettant, à travers des exemples concrets, d'identifier les conditions de cette réussite : facteurs positifs, écueils, difficultés. Ces conditions sont résumées en un guide pratique, afin de permettre d'accompagner en toute tranquillité une révolution qui doit pouvoir être soutenue différemment au-delà du 30 juin 2016.

I. DE LA LOI MARCELLIN À L'AVÈNEMENT DE LA COMMUNE NOUVELLE : RETOUR SUR TRENTE ANNÉES DE RÉFLEXION

A. LES ESSAIS PRÉCÉDENTS : LA LOI MARCELLIN

Si plusieurs pays européens ont réussi en 50 ans à diminuer de manière significative le nombre de leurs communes afin de rendre leur action plus efficace (-79% au Royaume-Uni, -75% en Belgique, -41% en Allemagne)¹, la France n'a réduit que de 3% son nombre de communes avec la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « Loi Marcellin ». Entre 1971 et 1999, 283 communes ont été absorbées lors d'une fusion simple, et 1 039 lors d'une fusion associative². Mais l'essentiel de ces fusions ont eu lieu entre 1971 et 1975. Dès 1975, on observe la naissance d'un mouvement inverse, avec 220 communes rétablies. Les rares exemples de fusions « Loi Marcellin » des années 2000³ font figures d'exceptions, dans un paysage communal qui nécessitait alors clairement la création d'un nouveau dispositif, plus proche des besoins du terrain et accompagné d'un système d'incitations techniques et financières plus intéressantes et plus performantes.

B. LA LOI DE 2010 ET LE TOURNANT DE 2015

La possibilité de création de commune nouvelle a été instaurée par l'article 21 de la loi n°2010-1563 du 16 octobre 2010. Toutefois, pour améliorer le dispositif d'origine, il a fallu attendre la mobilisation de plusieurs acteurs locaux, notamment l'Association des Maires de France, et la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par notre collègue Jacques Péliissard. **La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, a été un véritable catalyseur des énergies locales en faveur de la restructuration des territoires communaux.** Alors qu'entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2015, seules 25 communes nouvelles avaient vu le jour, **ce sont plus de 300 communes nouvelles qui ont été créées au 1^{er} janvier 2016.**

De nombreux projets sont toujours en discussion, notamment dans les zones rurales. Certains maires choisissent une union avec une « logique de locomotive » autour d'une commune chef-lieu, ou optent au contraire pour une « logique d'équilibre », entre communes présentant les mêmes caractéristiques. D'autres encore hésitent entre ces deux logiques. C'est

¹ Chiffres cités dans la revue de l'Association des Maires de France n° 277 « Maires de France » de février 2011.

² Réponse à la question écrite n° 10 466 du sénateur Roland du Luart, publiée dans le JO du Sénat le 29 avril 2010.

³ Mardyck, Dunkerque et Saint-Pol en janvier 2011 ont été parmi les dernières communes à avoir bénéficié du dispositif « Loi Marcellin » avant la nouvelle dynamique créée par le statut des communes nouvelles.

pourquoi certains maires ont souhaité que l'échéance du 1^{er} janvier 2016 soit repoussée afin d'être en mesure de mieux réfléchir à leur territoire « idéal ». En effet, la loi de 2015 prévoyait qu'après le 1^{er} janvier 2016, la commune nouvelle pouvait toujours être créée mais sans plus bénéficier des incitations financières. Cette demande a notamment été relayée par les communes potentiellement intéressées par des regroupements qui nécessitent des procédures particulières. Tel est le cas pour les regroupements entre communes dépendant de communautés de communes ou de départements différents.

En limitant aux seules communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 le bénéfice de l'incitation financière, la loi du 16 mars 2015 risquait de favoriser une certaine précipitation ainsi que des effets d'aubaine au détriment de la construction de projets réfléchis et durables pour nos territoires. C'est ainsi que les communes ont dû s'engager dans cette réflexion dès l'été 2015 sans connaître les nouveaux projets de schémas de coopération intercommunale, présentés par les préfets en octobre 2015.

Le couperet du 1^{er} janvier 2016 limitait l'intérêt que la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 avait pu susciter parmi les communes les plus fragiles et les plus rurales, alors en pleine restructuration intercommunale. Une prolongation du dispositif offre plus de temps pour une réflexion qui nécessite de prendre en compte les conséquences des restructurations communales et intercommunales sur l'équilibre des territoires et l'accompagnement des populations.

Au cours de sa réunion du 5 novembre 2015, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a appelé de ses vœux une telle prorogation pour éviter tout empressement malencontreux et favoriser l'émergence de projets cohérents et durables sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, le Sénat a introduit un amendement au projet de loi de finances pour 2016 afin de proroger l'incitation financière. Cette volonté a été partiellement reprise par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Les députés ont certes jugé trop long le report d'un an envisagé par les sénateurs **mais ils ont opté pour un délai de six mois, soit trois mois de plus que dans le texte voté en première lecture.** Pour bénéficier de l'incitation financière, les conseils municipaux concernés par la future commune nouvelle doivent prendre des délibérations concordantes avant le 30 juin 2016¹. L'arrêté préfectoral créant la commune nouvelle doit intervenir le 30 septembre 2016 au plus tard. L'objectif est l'accompagnement d'une dynamique qui, jusqu'à présent, n'a pas pu profiter à tous les territoires.

¹ *Le bénéfice des incitations demeure toutefois soumis à des conditions de nombre d'habitants : la commune nouvelle ne devra pas dépasser une population de 10 000 habitants, ou 15 000 habitants si elle est amenée à regrouper toutes les communes d'une communauté de communes.*

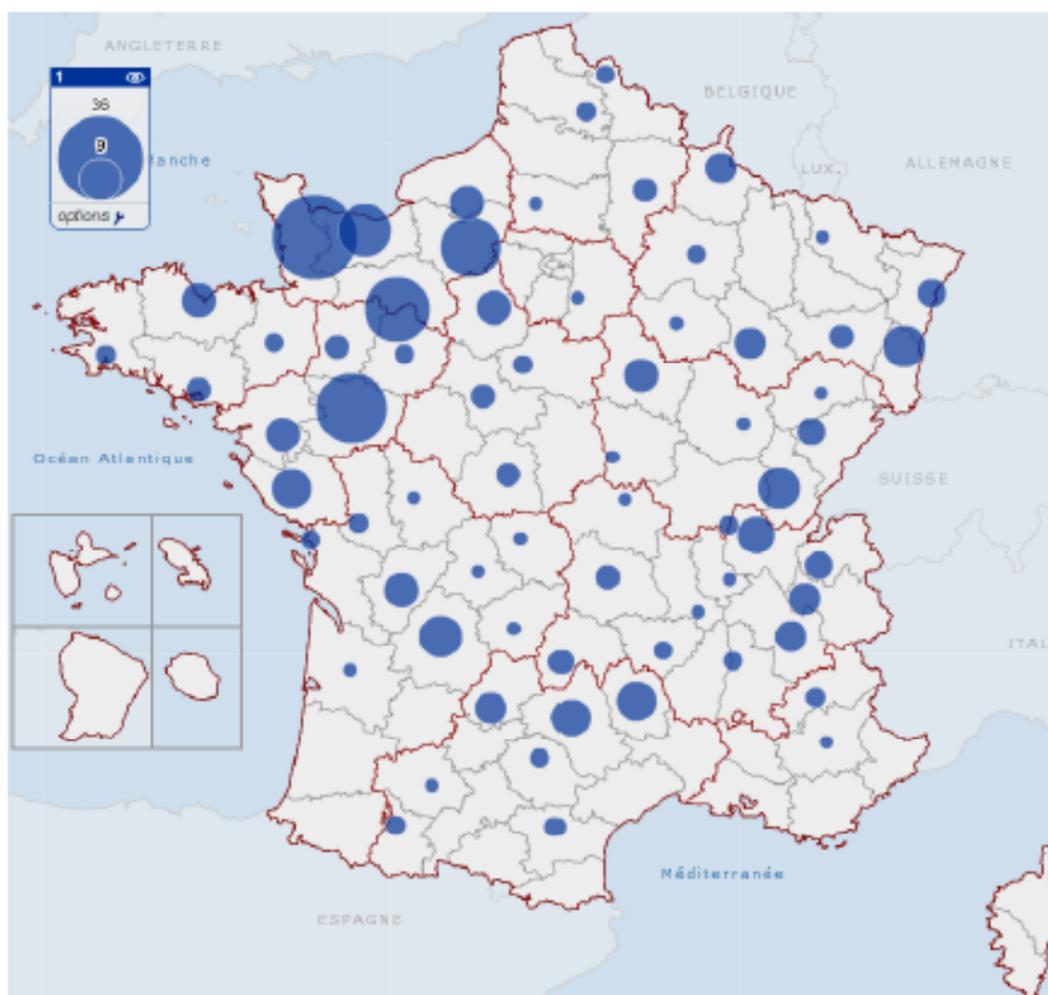
C. UN SUCCÈS INÉGAL SELON LES TERRITOIRES

Si le succès des communes nouvelles est indéniable, il n'est toutefois pas uniforme, comme l'illustre la carte géographique ci-dessous : on constate une concentration importante dans le Nord-Ouest (Manche, Calvados, Eure, Orne et Maine-et-Loire) avec un effet de contagion entre départements voisins et, au contraire, un intérêt moindre dans les départements du Sud.

Alors que certains départements comptent jusqu'à 36 communes nouvelles créées au 1^{er} janvier 2016 (Manche), **d'autres départements – près du tiers d'entre eux – n'en dénombrent aucune.** Or, c'est parfois dans les départements où la création de communes nouvelles serait le plus profitable – concentration de communes rurales isolées, dépeuplées et sans moyens – que les chiffres sont décevants.

Afin d'accompagner efficacement ces territoires, il est nécessaire d'identifier les raisons – multiples – de l'engouement que ce nouveau dispositif a suscité dans certains départements.

*Carte des 317 communes nouvelles existantes au 1^{er} janvier 2016
(source AMF – Maire info)*



II. LES RAISONS DE L'ENGOUEMENT POUR LA COMMUNE NOUVELLE

Si le dispositif de la commune nouvelle a suscité autant d'intérêt en 2015, c'est qu'il répond en grande partie aux inquiétudes que les élus avaient pu avoir par le passé concernant les projets de regroupement : aspects budgétaires et financiers, questions électorales, incertitudes institutionnelles et identitaires.

A. UN ACCOMPAGNEMENT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER

Avec la baisse des dotations – 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017 – les communes réalisent désormais qu'une fusion leur permettrait de mutualiser et de réduire leurs charges de fonctionnement tout en mettant en commun leurs projets d'investissement.

Mais c'est principalement **l'incitation financière** prévue par la loi de 2015 qui a eu un effet de levier sur l'ensemble des projets de regroupement récents. En effet, la loi prévoyait une incitation financière conséquente pour les communes de moins de 10 000 habitants à travers une **exonération de la baisse de la dotation forfaitaire durant trois ans**. La commune nouvelle est ainsi assurée de recevoir la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant sa création.

De plus, les communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants bénéficieront également d'une **majoration de 5%** de leur dotation forfaitaire au cours des trois premières années suivant leur création, tandis que celles regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI bénéficieront quant à elles, de la part « compensation » et de la dotation de consolidation antérieurement détenues par le ou les EPCI intégrés.

Cette incitation financière, couplée avec le lissage possible des questions fiscales sur une dizaine d'années et l'accompagnement des directions départementales des finances publiques (DDFIP), a pu limiter les craintes des élus quant au risque de relèvement des taux pour leurs habitants après la fusion au nom de l'harmonisation fiscale.

B. L'ASSURANCE D'UNE STABILITÉ ÉLECTORALE

Le dispositif des communes nouvelles ne remet pas en cause le statut des élus issus des anciennes communes avec, dans la majorité des cas, **le maintien de l'ensemble des anciens conseillers (municipaux et communautaires)**. En effet, la loi de mars 2015 assouplit les conditions de composition des conseils municipaux des communes nouvelles jusqu'en 2020. Ainsi, par délibération concordante des conseils municipaux avant la création de la commune nouvelle, l'ensemble des élus issus des anciennes

communes peut être maintenu. À l'issue des élections de 2020, le nombre d'élus sera calculé selon la strate supérieure au regard de la population. Par ailleurs, **les maires des anciennes communes deviennent maires délégués** dans la commune nouvelle.

Dans certaines communes très rurales, la création d'une commune nouvelle est même vécue comme la condition d'un travail efficace au-delà de 2020. En effet, certaines communes ont peiné à trouver des candidats aux élections de 2014 – une soixantaine d'entre elles n'avaient pas de candidats pour le premier tour – et plusieurs démissions de conseillers municipaux ont affecté des communes rurales en 2015, avec des élus moins investis que par le passé. La création d'une commune nouvelle garantit pour les maires **l'existence d'un conseil municipal actif et soudé après 2020.**

C. UNE IDENTITÉ CONFORTÉE

« Nous avons conservé dans les communes déléguées toute la vie courante : état civil, services, écoles, vie associative. Seul le back-office a changé. Les gens ne le voient pas. »¹

Les articles L. 2113-10 et suivants du code général des collectivités territoriales permettent aux anciennes communes de **conserver une identité propre** et le statut de commune déléguée, avec un maire délégué nommé et une mairie annexe, où pourront continuer de s'effectuer les actes d'état civil, si tel est le choix des élus.

Le choix du nouveau nom de la commune nouvelle ne remet nullement en cause l'identité du territoire, pouvant même représenter un nouveau départ avec une identité parfois confortée autour d'une commune dotée d'une forte notoriété – touristique, économique ou culturelle.

« Les autres élus ont ressenti un nouveau souffle, voire une nouvelle dynamique, et chacun a bien compris que la commune nouvelle voulait être maître de son destin. »²

D. LA CRÉATION DE COMMUNES FORTES AU SEIN D'INTERCOMMUNALITÉS RENOUVELÉES

« Constituer une commune forte pour conserver la proximité dans une nouvelle communauté de communes XXL. »²

Par ailleurs, avec la création d'intercommunalités de plus en plus grandes, certains élus ont pu craindre que leurs spécificités ne soient plus entendues lors de prises de décisions communautaires. Se regrouper entre communes ayant des objectifs communs au sein des ensembles

¹ Patrick Septiers, maire de la commune nouvelle de Moret Loing et Orvanne

² Extraits des réponses de maires de communes nouvelles au questionnaire

intercommunaux permet de **renforcer leur position** au sein des intercommunalités (en maintenant un nombre d'élus communautaires capables de parler d'une seule voix au nom de la nouvelle commune), voire de **sauver l'identité de certaines intercommunalités** (par exemple : transformation d'anciennes intercommunalités en commune nouvelle, dispositif ouvert par la nouvelle loi). Ainsi, bien souvent, les petites intercommunalités ont été construites autour d'un canton et la création des communes nouvelles a été l'opportunité de garder la spécificité des compétences de la communauté de communes, mais aussi de garder l'identité de l'ancien canton perdu. **C'est ainsi que la commune nouvelle n'a pas été facteur de dissolution d'identité locale, comme certains le craignaient, mais au contraire a été le moyen de renforcer une identité ancienne et de fédérer les élus et les citoyens autour de sa sauvegarde.**

Un élu local du Maine-et-Loire, dont l'intercommunalité devait fusionner avec deux autres intercommunalités dans le cadre des nouveaux schémas départementaux intercommunaux, expliquait ainsi la transformation de l'intégralité de sa communauté de communes en commune nouvelle : *« Nous avons un coefficient d'intégration fiscale proche de 0,70, alors que le coefficient d'intégration fiscale des deux autres intercommunalités atteint pour l'une 0,30, et pour l'autre 0,36. Afin de conserver les acquis de la construction de notre intercommunalité, nous avons décidé de transformer notre communauté de communes actuelle en commune nouvelle. Ainsi, nous pourrions continuer à exercer nos compétences acquises depuis notre création, en ne transférant à ce nouvel EPCI [...] que les compétences obligatoires et structurantes ».*

Vos rapporteurs peuvent citer en exemple le Maine-et-Loire, qui a été l'un des rares territoires de France à compter, dès 2013, trois communes nouvelles (il a d'ailleurs accueilli en novembre 2014 les deuxièmes rencontres nationales sur les communes nouvelles à Baugé-en-Anjou). La publicité donnée à ce côté pionnier est l'une des raisons de l'engouement qui a suivi la modification de la loi en 2015, avec 25 communes nouvelles créées dans ce département au 1^{er} janvier 2016. **Le succès entraîne le succès** et, lors du déplacement à Angers de vos rapporteurs, la préfète elle-même a utilisé le mot de « frénésie » de communes nouvelles pour qualifier le dynamisme en la matière dans son département. **Le département du Maine-et-Loire est passé de 357 communes à 250 communes** (soit une diminution de 30%) et le mouvement continue puisque, à l'occasion de leur déplacement à Angers, vos rapporteurs ont également rencontré plusieurs communes et communautés de communes qui réfléchissent à un mouvement similaire.

Le Maine-et-Loire : territoire pionnier dans le développement des communes nouvelles

Dans le cadre de leurs travaux, vos rapporteurs se sont rendus dans le département du Maine-et-Loire, qui fait montre d'un très fort engouement pour les communes nouvelles :

- dès 2013, trois communes se sont engagées dans cette démarche, soit 12% des communes nouvelles existantes au 1^{er} janvier 2015.

- le Maine-et-Loire est aujourd'hui le deuxième département en nombre de communes nouvelles créées, derrière la Manche. Ce sont ainsi 25 communes nouvelles qui ont vu le jour, regroupant plus de 130 communes, soit plus d'un tiers des communes du département.

Vos rapporteurs ont en outre constaté deux particularités qui, si elles ne sont pas propres à ce département, sont sensiblement marquées dans le Maine-et-Loire :

- un nombre important d'EPCI se sont transformés en communes nouvelles, qui sont au nombre de 8 à avoir vu le jour dans ces circonstances ;

- la création de communes nouvelles en 2015 avec des communes nouvelles issues de la loi de 2010. Le Maine-et-Loire connaît ainsi sa « deuxième vague » de créations de communes nouvelles, avec une apparition de problèmes spécifiques : double harmonisation des taux, statut des communes déléguées issues des premières fusions antérieures à la loi du 16 mars 2015, etc. ;

- l'existence d'une commune nouvelle dont les communes déléguées étaient membres de deux départements différents - Ingrandes-Le-Fresne-sur-Loire - entraînant une modification des limites des départements.

Dans le cadre de la mise en place des grandes régions et de la refonte des cartes de l'intercommunalité, la commune nouvelle a été vue comme un outil permettant aux communes de continuer à peser dans des ensembles administratifs de grande taille. La nouvelle intercommunalité des Mauges constitue un cas d'école : cette intercommunalité est composée de 6 communes, toutes des communes nouvelles issues des anciennes intercommunalités permettant à chacune des anciennes intercommunalités de conserver ses spécificités et ses habitudes de travail, qui s'exerceront désormais au sein de la commune nouvelle, dans le cadre d'une grande intercommunalité.

C'est donc tout un territoire qui se restructure autour d'une ruralité réformée et renforcée. Vos rapporteurs ont pu l'observer à Loire-Authion, où les territoires ruraux se sont structurés en une commune nouvelle, devenant un pôle d'activité et un bassin de vie au sein de la future grande intercommunalité. Ce pôle rural doit favoriser la création de synergies avec le pôle urbain d'Angers.

Enfin, si l'État n'a pas un rôle moteur en matière de création de communes nouvelles - il s'agit en effet d'un mouvement venant des communes elles-mêmes - vos rapporteurs ont pu constater l'importance d'un État « bienveillant » et « facilitateur » dans leurs développements.

III. LES FACTEURS DE RÉUSSITE DE LA MISE EN PLACE DES COMMUNES NOUVELLES

Les premiers retours sur le fonctionnement des communes nouvelles, qu'elles aient été créées avant ou après la réforme de 2015, sont particulièrement positifs. Cependant, comme tout projet, la construction d'une commune nouvelle nécessite de respecter des étapes, indispensables à sa réussite. **Certaines communes, qui se sont engagées trop rapidement ou qui se sont focalisées sur les aspects financiers, connaissent parfois des difficultés imprévues exacerbées par des rivalités ou des désaccords qui auraient pu être réglés en amont de la procédure.** Faute d'anticipation, une certaine impréparation plonge les territoires dans des difficultés jusqu'à entraîner des désaccords publics entre élus, voire des démissions de conseillers municipaux.

Le choix initial d'avoir prévu un temps très court pour l'incitation financière a pu être en partie à l'origine de ces quelques - heureusement rares - incidents de parcours. Vos rapporteurs, en appréhendant au mieux les difficultés et les réussites de certaines communes nouvelles, ont pu identifier les différents paramètres qui permettent à un projet de commune nouvelle de se concrétiser efficacement et durablement.

Ces « facteurs de réussite » se résument en une phrase : **nul ne peut réussir sa commune nouvelle sans une volonté commune autour d'un projet d'avenir, et d'une vision partagée du territoire co-construit avec les acteurs locaux soutenue par tous.**

A. UNE VOLONTÉ COMMUNE : UN MAIRE ACCOMPAGNÉ D'UNE ÉQUIPE

Les projets qui ont abouti avec succès sont ceux qui ont été montés à la suite d'un **engagement fort d'un des maires de la collectivité**. De manière incontestable, le facteur humain est non négligeable dans la réussite de certains projets de communes nouvelles. **Mais la réussite passe généralement non seulement par un chef de projet charismatique mais aussi par une équipe.** En effet, certaines communes nouvelles, après leur création, ont pu souffrir du retrait de la personne qui avait su fédérer les communes. En l'absence du fédérateur initial, la cohésion des équipes a parfois été difficile à retrouver et maintenir. L'esprit d'équipe et la volonté de « construire ensemble » existent notamment dans les communes qui ont déjà l'expérience d'un travail en commun et une vision claire de leur projet de territoire. Lors de leurs visites sur le terrain, vos rapporteurs ont rencontré certaines de ces équipes, par exemple à Loire-Authion, dont le dynamisme et l'entrain sont exemplaires.

« Notre démarche de création de commune nouvelle s'inscrit dans un véritable projet de territoire, pensé et réfléchi par des élus qui partagent une même vision de l'organisation territoriale. »¹

B. UN PÉRIMÈTRE CONSTRUIT AUTOUR D'UN PROJET DE TERRITOIRE

« La commune nouvelle est un projet commun, voulu et réfléchi. »²

Les communes nouvelles qui réussissent sont celles qui se fondent **sur un projet clair et précis**. Cela peut être un projet commun existant qu'il est nécessaire de sauvegarder, de moderniser ou de développer (écoles, syndicats, intercommunalité fortement intégrée...). Cela peut aussi être un projet de territoire à construire en fonction de besoins identifiés en commun et partagés (en fonction des bassins de vie ou de projets de développements touristiques par exemple).

Bien souvent, en raison de la baisse des dotations et de l'accompagnement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), l'objectif est de financer des investissements dans des infrastructures qu'il était difficile de garder en état sans mutualiser les efforts. Pour les communes n'ayant pas encore l'habitude de travailler ensemble, le projet doit être clairement établi, y compris sur le long terme, afin d'éviter une démobilisation des acteurs après la création de la commune nouvelle. Cette partie est sans doute la plus difficile à anticiper, les équipes se mobilisant de manière logique sur les projets de plus court terme.

La plupart des communes n'ont pas attendu les communes nouvelles pour travailler sur des dossiers partagés : syndicats intercommunaux (eaux, déchets, assainissement...), ou écoles (à travers un Regroupement Pédagogique Intercommunal) sont des exemples de projets sur lesquels plusieurs communes travaillaient déjà ensemble. **Il est donc particulièrement logique de voir se construire sur le territoire des communes nouvelles autour des anciens périmètres de ces syndicats intercommunaux ou écoles.**

L'avantage est également que les élus concernés se connaissent déjà et ont l'habitude de travailler en équipe. C'est ainsi que des communes nouvelles se créent, en faveur de vrais projets de territoire et en-dehors de logiques de politique partisane : plusieurs élus ont confié à vos rapporteurs que le fait de se connaître constitue un avantage certain, même lorsque les avis sont divergents : « *Au moins, on a l'habitude du travail en commun et on sait gérer nos différences* ».

¹ Extraits de réponses de maires de communes nouvelles au questionnaire.

C. UN PROJET INSCRIT SUR LE LONG TERME, PARTAGÉ, IDENTIFIÉ, ET CO-CONSTRUIT PAR TOUS

Vos rapporteurs ont pu observer que les plus beaux exemples de réussite provenaient des communes qui avaient su faire partager leurs projets de territoire dès le début **en associant élus et population**. Cela ne signifie pas nécessairement d'organiser une consultation ou un référendum ; le référendum n'est prévu par l'article L. 2113-3 du code général des collectivités territoriales que dans des cas de désaccords bien précis, et les consultations sont souvent imparfaites (les faibles mobilisations ne reflètent pas toujours l'avis de la majorité des habitants).

L'enjeu est ici de **jouer la carte du partage de l'information et de l'association à la décision**.

1. Un projet co-construit avec les élus

Du côté des élus, cela nécessite d'organiser des rencontres avec différents conseillers municipaux – dont au moins une fois avec les services de l'État pour apporter certaines informations techniques – en amont de la décision finale. De même, il est souvent apparu opportun d'inclure dans les réflexions les anciens maires des communes qui ont pu avoir une influence non négligeable tant sur les exemples d'échec que de réussite des communes nouvelles.

2. Un projet co-construit avec les personnels des collectivités

Enfin, cette adhésion doit aussi se construire avec le personnel administratif et technique des communes concernées, qui doit pouvoir se sentir investi dans le projet : passé les premières éventuelles craintes, les perspectives d'évolution de carrière et de changement de postes, alliées à l'engagement autour d'un projet fédérateur, permettent de remobiliser les équipes municipales. En outre, les retours d'expérience en attestent : les personnels administratifs et techniques deviennent souvent moteurs dans la réorganisation, car ils souhaitent avoir une vision claire de l'évolution de leur travail. Lorsque ce travail a pu être réalisé en amont, les restructurations menées au sein des communes nouvelles déjà créées ont permis une amélioration de la motivation des personnels et une meilleure organisation des services municipaux. En revanche, sans association en amont des personnels, les craintes et les doutes peuvent parfois – faute d'information – ralentir certains projets.

3. Un projet co-construit avec la population

Afin qu'émerge un **projet de territoire partagé et bien compris de tous**, il est important d'organiser des réunions publiques d'information mais également de recourir à l'utilisation d'autres voies de communication (brochures, presse, sites internet, réseaux sociaux...). Ce lien établi entre les élus et la population ne doit pas faiblir après la création de la commune nouvelle : réunions, magazines communaux, sites internet rénovés... L'identité de la commune nouvelle doit très rapidement apparaître, et **chacun doit pouvoir s'identifier au nouveau projet, au nouveau territoire et au nouveau nom de la commune**. Ce processus peut parfois revêtir un aspect ludique, en associant chacun et en recréant parfois un lien social qui avait pu se distendre en certains endroits. En la matière, vos rapporteurs ont pu constater quelques beaux exemples de réussite : association de tous au choix du nom, publication de brochures et magazines bien identifiés avec le nouveau nom et le nouveau logo, lancement d'un site internet partagé mis en ligne dès la création de la commune nouvelle.

Un moment important : le choix du nom de la commune nouvelle

Le choix du nom constitue un moment-clé de cette procédure. On peut citer une commune qui a choisi d'associer à la fois les élus et la population en demandant aux élus d'établir ensemble une liste de noms possibles et de confier le choix final à la population par le biais d'une grande consultation précédée de plusieurs échanges. L'aspect ludique a également pris la forme d'un faire-part de la commune nouvelle (exemple annexé au rapport), voire d'une cérémonie avec distribution de dragées. Les jeunes et les anciens doivent pouvoir être associés de la même manière. Certaines communes ont sollicité les écoles pour réfléchir aux noms et aux logos possibles de la commune nouvelle : cela permet de diffuser l'information et le partage dans toutes les familles.

Vos rapporteurs remarquent que la population, lorsqu'elle est bien informée, se montre souvent plus enthousiaste que les élus eux-mêmes. D'où l'importance de communiquer avant et après la création de la commune nouvelle afin de susciter l'adhésion.

Enfin, vos rapporteurs ont observé que l'un des avantages non anticipés de la commune nouvelle est de recréer un débat et un partage au sein de nos territoires : **le lien social a bien souvent été renforcé par la création des communes nouvelles**.

La charte, ou comment écrire un projet commun et l'inscrire dans l'Histoire

Ce travail en amont peut prendre la forme d'un écrit – **la charte de la commune nouvelle** – afin de tracer une direction claire pour l'ensemble des acteurs de la future commune nouvelle. Même si cette charte n'est ni obligatoire ni contraignante juridiquement, elle a une valeur morale qui a pu permettre d'anticiper des difficultés et d'éviter des désaccords ultérieurs. Dans certaines communes, cette charte est relativement détaillée, notamment en termes de gouvernance : cela est particulièrement nécessaire dans les communes nouvelles qui comptent 150, voire 220 conseillers municipaux, et où les règles du jeu doivent pouvoir faire l'objet de discussions et être assimilées bien en amont de la création de la commune nouvelle.

D. UN SOUTIEN ET UN ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE ET FINANCIER RENFORCÉ

La question de l'accompagnement est déterminante dans la majorité des cas. **L'engagement de l'Association des Maires de France (AMF)** sur le sujet vaut d'être souligné. Vos rapporteurs ont été informés de la tenue de plusieurs réunions, voire de séminaires départementaux d'une journée entière, consacrés au sujet et organisés par l'AMF.

Parmi les bonnes pratiques relevées, vos rapporteurs signalent également les différentes réunions publiques, parfois communes avec l'AMF, où **les services de l'État ont pu conseiller et accompagner les maires et élus intéressés.**

L'une des premières démarches des communes citées en exemple a été de contacter les services préfectoraux pour avoir une idée claire des conséquences de la création de la commune nouvelle afin d'anticiper d'éventuels problèmes. Vos rapporteurs souhaitent également rappeler que les simulations offertes par la direction des finances publiques en matière de lissage des taux est gratuite, contrairement à celles d'un cabinet d'étude. En outre, **l'apport technique des services de l'État a été essentiel dans les choix de périmètre ; les territoires qui ont vu l'émergence de plusieurs communes nouvelles sont ceux où l'accompagnement a été le plus efficace,** comme dans le Calvados ou le Maine-et-Loire. Globalement, lorsque cet accompagnement a été réussi, il a été salué, notamment en matière financière¹. Les communes nouvelles se sont développées en plus grand nombre et avec le moins de difficulté lorsque les représentants de l'État dans les départements ont su adopter **une attitude facilitatrice et bienveillante,** malgré les difficultés d'interprétation auxquelles ils étaient eux-mêmes confrontés.

¹ « L'État a tenu ses engagements », Alain Lalabarde, maire de Montcuq-en-Quercy Blanc, cité par la Dépêche du midi du 8 avril 2016.

Vos rapporteurs notent que, faute de préparation sur certaines questions relevant de l'interministérialité, certains élus ont pu regretter **des réponses parfois floues, qui ont nécessité des arbitrages tardifs** (adressage des cartes grises, mariages dans les communes déléguées...). **De même, cet accompagnement a pu être de qualité inégale selon les départements à la fin 2015.** Certaines préfectures semblent avoir pris le prétexte des cartes intercommunales en préparation pour ne pas donner la priorité à des projets de construction de communes nouvelles. Vos rapporteurs souhaitent que cette attitude évolue désormais, les schémas départementaux de coopération intercommunale étant connus de tous.

Les facteurs nécessaires à la réussite d'une commune nouvelle (volonté d'un ou plusieurs élus partagée par toute une équipe, périmètre construit autour d'un projet de territoire, co-construction du projet avec l'adhésion des élus, des personnels et des citoyens, accompagnement par des services de l'État bienveillants et facilitateurs), même bien identifiés ne suffisent pas à créer toutes les conditions de la réussite. Certains obstacles peuvent parfois être anticipés et il est important d'avoir pu recenser à l'avance les écueils à éviter.

IV. LES DIFFICULTÉS À ANTICIPER ET LES ÉCUEILS À ÉVITER

La création d'une commune nouvelle exige un travail d'anticipation des difficultés et problèmes potentiels. **Ce travail n'a pas toujours pu être mené de manière optimale, tant du côté des services communaux que des services de l'État, et des réunions interministérielles en amont du processus auraient assurément gagné à être mises en place.** Sur certaines questions, l'impression a été que les services ont « appris en marchant ». La question de l'adressage constitue un bon exemple.

Le guide des bonnes pratiques que vos rapporteurs présentent en annexe de ce rapport dresse – sous forme de tableaux – un aperçu des difficultés et autres écueils, et reprend quelques conseils tirés de l'expérience des communes nouvelles parmi les plus innovantes.

Sans reprendre l'intégralité des éléments mentionnés dans ces tableaux, vos rapporteurs ont souhaité détailler quelques-uns des écueils les plus communs et les plus dangereux, tout en évoquant certaines difficultés qui nécessiteront peut-être des adaptations de la législation ou des pratiques administratives afin de pouvoir continuer à accompagner efficacement les communes nouvelles.

A. LES QUESTIONS FINANCIÈRES ET FISCALES

« Les avantages financiers doivent être pris en compte de manière secondaire. Le projet collectif et d'identité est premier. »¹

Il existe deux écueils assez courants dans le choix des périmètres :

- choisir un périmètre uniquement en fonction d'une optimisation de l'incitation financière ;
- refuser d'intégrer un périmètre uniquement pour des raisons de différences de fiscalité.

En effet, certaines communes ne réfléchissent qu'en termes d'incitations financières, quitte à refuser une commune qui apporterait un sens à leur projet de territoire ou, au contraire, à en intégrer une qui n'a pas de logique de territoire partagé, ceci avec l'unique objectif d'être dans la fourchette prescrite pour obtenir l'ensemble de l'incitation financière.

L'accompagnement financier est une aide pour le démarrage qui ne peut en aucun cas constituer l'unique objectif de la commune : **l'incitation financière ne constitue pas un « projet de territoire ».** Elle n'existe que pour servir un « projet de territoire » préalablement identifié. Or, c'est derrière cette identification du projet de territoire que se renforce la cohésion sur la durée de la commune nouvelle, cohésion qui risque de faire défaut aux

¹ Extrait de la réponse d'un maire d'une commune nouvelle au questionnaire

communes s'étant engagées dans le processus de fusion pour de seuls motifs financiers.

D'autres communes refusent d'intégrer un projet de commune nouvelle car les simulations fiscales montrent que la fusion aurait pour conséquence une augmentation des taux d'imposition. Cette logique peut entrer dans le champ de la réflexion mais ne doit pas guider le choix des communes.

Construire en fonction de la seule logique de l'aide financière, c'est prendre le risque que des élus d'une ancienne commune entrent en dissidence après la création de la commune nouvelle, notamment en bloquant les initiatives des autres élus.

Construire ou ne pas construire en fonction des seules simulations fiscales, c'est prendre le risque que le projet de commune nouvelle ne se réalise pas, **faute de logique de territoire**, ou ne se réalise qu'imparfaitement et que toutes les communes y perdent.

Une commune refusant d'intégrer une commune nouvelle pour des raisons fiscales n'est pas gagnante à terme : en refusant d'intégrer la commune nouvelle, elle renonce aux bénéfices liés aux mutualisations, aux capacités d'investissement accrues ou aux optimisations des moyens et projets des différentes communes. Par ailleurs, ce ne sont plus vraiment les taux qui expliquent les différences d'imposition, mais bien plutôt les bases fiscales qui devront nécessairement être revues à terme. Enfin, il est rappelé que **le lissage des taux permet de favoriser un meilleur accompagnement des communes anciennes dans leur fiscalité**. Ce lissage peut aller jusqu'à douze ans, neutralisant grandement l'effet d'une hausse - qui aurait peut-être été nécessaire de toute manière. Enfin, certaines communes nouvelles ont réglé cette difficulté en utilisant une partie de l'incitation financière pour financer une baisse des impôts ayant pour effet de neutraliser partiellement ou en totalité la hausse des taux pour certaines anciennes communes.

B. LES QUESTIONS DE GOUVERNANCE

La transformation de plusieurs communes ayant l'habitude de travailler à 15 conseillers en une commune travaillant à 219 conseillers municipaux doit être anticipée bien en amont.

La charte, qui peut inclure un projet de gouvernance, même si elle n'a pas de valeur légale, **est une composante essentielle de la réussite de plusieurs communes nouvelles** : elle constitue une ligne directrice pour les élus qui permettent de s'assurer de l'adhésion de tous sur le long terme. Certaines chartes ont également intégré pour la composition des listes pour 2020 l'obligation, certes morale, d'avoir une représentation de toutes les communes déléguées.

Une autre solution – plus pragmatique sans doute et plus pérenne – est la constitution dans les communes **déléguées de conseils consultatifs, à l’image des conseils de quartier dans les zones urbaines**. Ces conseils de territoire peuvent non seulement assurer l’écoute de toute la population, mais également permettre la reconnaissance et la sauvegarde des spécificités des différents territoires tout en construisant une nouvelle identité autour de la commune nouvelle. Ils peuvent être prévus dès maintenant, quels que soient les dispositifs futurs qui pourront venir compléter la loi de 2015¹.

C. LES QUESTIONS TECHNIQUES

L’adressage est un de ces nombreux exemples de difficultés que les communes, La Poste ou les entreprises n’ont pas toujours su anticiper au mieux. En effet, plusieurs communes nouvelles se retrouvent avec des noms de rues similaires : « rue de l’église », « rue de la mairie »... En théorie, chacun s’accorde à dire qu’il n’existe pas de difficultés particulières : l’adresse continue de porter tant le nom de la commune déléguée que le nom de la commune nouvelle, permettant ainsi de bien identifier les différentes adresses. Dans les faits, cela est plus compliqué, certains logiciels ne permettant pas cette ligne supplémentaire. Il est donc conseillé à terme de **travailler sur de nouvelles dénominations**. Pour les rues de l’église ou les rues de la mairie, il peut être suggéré d’adjoindre le nom de l’église ou le nom de la commune déléguée correspondant à la mairie : cela peut résoudre le problème sans changer les habitudes.

Enfin, vos rapporteurs souhaitent insister sur le **nécessaire accompagnement du personnel** de la commune nouvelle, sachant qu’il ne faut pas sous-estimer les détails juridiques et informatiques qu’entraîne la création de la commune nouvelle en termes de gestion des ressources humaines : réorganisation, mutualisation, prise de nouveaux arrêtés, actualisation éventuelle des fiches de postes, transmission du nouveau nom de l’employeur aux organismes partenaires... Afin de pouvoir anticiper ces difficultés, l’Association des Maires de France et la Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG) ont édité un guide sur ce sujet, composé de cinq fascicules chacun consacré à des thèmes tout aussi concrets que pratiques. Là encore, vos rapporteurs ont pu constater que les communes les plus efficaces sur le sujet sont celles qui ont pu anticiper ou qui avaient la chance de bénéficier de mutualisations déjà existantes ou d’habitudes de travail en commun des différentes équipes techniques et administratives.

« Le personnel municipal et intercommunal (mutualisé) avait déjà connu un changement lors du transfert massif en 2013. Il a été peu inquiet de la commune

¹ Les conseils consultatifs peuvent être mis en place dès à présent et ne nécessitent pas un changement de la loi ; ils sont par ailleurs compatibles avec un éventuel système de représentation a minima des communes déléguées.

nouvelle et le travail d'harmonisation se fait de façon constructive avec les représentants du personnel. »¹

¹ Extrait de la réponse d'un maire d'une commune nouvelle au questionnaire

V. PENSER L'APRÈS 2016

Certaines difficultés identifiées lors des entretiens menés par vos rapporteurs posent la question de l'après 30 juin 2016, avec la fin de l'incitation financière, et de l'après 2020, après les futures élections municipales. Certaines adaptations seront sans doute nécessaires pour résoudre une partie de ces difficultés. Vos rapporteurs en identifient ici quelques-unes.

A. UN ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE À RENOUVELER ET À REPENSER

L'accompagnement financier doit pouvoir continuer sur le court et moyen terme à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il est à ce titre rappelé que les instructions en matière de DETR sont claires : **la création de la commune nouvelle ne doit pas aboutir à une situation défavorable pour l'ensemble de la commune nouvelle**, et ceci devrait pouvoir valoir également pour les autres accompagnements financiers de l'État (notamment en matière d'aide à la rénovation du patrimoine).

Les services de l'État ont parfois été surpris de difficultés qu'ils n'avaient pas forcément anticipées et qui nécessitaient des arbitrages interministériels. Des réunions et des rencontres interministérielles thématiques devraient pouvoir être organisées de manière plus régulière pour identifier ces difficultés liées aux transformations administratives des territoires. Vos rapporteurs ont ainsi appris que certains logiciels informatiques départementaux des finances publiques n'étaient pas adaptés pour effectuer des simulations à des communes nouvelles à plus de neuf communes. Certaines de ces opérations doivent donc être faites manuellement. De même, certaines communes nouvelles bousculent mathématiquement les cartes des trésoreries ou les réflexions sur la carte scolaire. **Les transformations territoriales affectent les services interministériels de l'État** au-delà du seul périmètre du ministère de l'Intérieur et de la DGCL, nécessitant un travail en commun sans doute plus officialisé. Vos rapporteurs ont pu constater le côté facilitateur de plusieurs préfets et la capacité de réaction des services de l'État au niveau central pour obtenir des réponses juridiquement solides aux multiples questions qu'a pu soulever la création des communes nouvelles. Toutefois, ceci s'est fait au coup par coup et au cas par cas, faute d'un travail concerté entre ministères, cadré en amont et en aval. **Même à ce jour, des réunions de cadrage interministériel autour de la réorganisation de nos territoires – avec un focus sur les communes nouvelles – pourraient favoriser l'émergence de solutions rapides et répondraient aux souhaits exprimés par certains préfets eux-mêmes.**

B. DES EFFETS DE SEUIL À ATTÉNUER

Parmi les difficultés qui restent à régler et qui constituent de véritables bombes à retardement, vos rapporteurs souhaitent porter votre attention **sur les effets de seuil** que les communes nouvelles ont créé malgré elles. Plusieurs communes nouvelles créées changent de strate de manière automatique, perdant ainsi le bénéfice de certains dispositifs, ou se retrouvent au contraire avec des obligations qu'elles n'ont pas l'habitude de gérer.

Certaines de ces obligations n'ont parfois pas toujours de sens. Ainsi, les dispositions de la loi SRU relatives à la construction de logements sociaux ont pour objectif d'améliorer la situation du logement dans les zones tendues. Cet objectif est louable mais les communes rurales n'ont pas plus de besoins en termes de logement social avant qu'après leur passage en commune nouvelle : ce ne sont pas leur statut, leur composition sociale ou les besoins économiques de leur population qui ont changé : c'est uniquement le périmètre de leur commune qui a bougé, **faisant artificiellement augmenter les chiffres de leur population**. Vos rapporteurs comprennent les arguments de ceux qui souhaitent légitimement que les communes nouvelles, lesquelles bénéficient d'une aide financière, puissent également utiliser cette aide pour accompagner certaines politiques sociales prévues par la loi et mises en place par les autres communes de même strate de population. Toutefois, un régime transitoire serait plus adapté **avec une réflexion sur ces effets de seuil dans certaines zones**. L'objectif de la loi SRU est de construire le logement social là où le besoin s'en fait sentir, et non de forcer des communes à construire des logements qui resteront vides, faute de correspondre aux besoins de la population locale ou susceptible de venir s'installer. Lors d'une question au Gouvernement sur ce sujet, notre collègue Michel Savin a fait remarquer à juste titre que la disposition transitoire initialement octroyée (3 ans) ne correspondait même pas - à supposer que les budgets puissent être votés dès la première année de la commune nouvelle - aux délais de conception et de construction habituels pour ce type de logements : même une commune volontaire ne serait pas en mesure d'inaugurer ses logements dans ces délais¹.

Un vrai travail de recensement de ces effets de seuil doit pouvoir être mis en place afin d'élaborer des dispositifs transitoires qui puissent être partagés par tous.

C. UN ACCOMPAGNEMENT FINANCIER À PROLONGER ?

Même si cela ne constitue pas l'objet premier du rapport, vos rapporteurs ne peuvent pas éluder la question de la prorogation de l'incitation financière. Lors de la rencontre des maires des communes

¹ Question écrite n°18742 publiée dans le JO du Sénat du 12 novembre 2015.

nouvelles organisée par l'AMF¹, le 16 mars 2016, a été suggérée **une prorogation jusqu'à la fin de l'année**, notamment au regard du calendrier lié à la création des nouvelles intercommunalités fusionnées, **afin de laisser aux communes un délai suffisant pour intégrer la communauté de leur choix**. Vos rapporteurs ont souligné **l'interaction** particulièrement importante qu'il y a eu et qu'il y a encore dans certains départements entre création de communes nouvelles et construction des nouvelles intercommunalités élargies. L'argument de l'AMF est donc loin d'être dépourvu de sens, bien au contraire. Toutefois, cette prorogation se ferait nécessairement au prix d'un certain équilibre au sein des territoires se partageant la dotation globale de fonctionnement (DGF), déjà largement malmenée par les efforts demandés aux collectivités ces dernières années.

Vos rapporteurs estiment que les effets positifs des créations de communes nouvelles (travaux de mutualisation autour de projets de territoire, économies d'échelle, rééquilibrage entre les tailles et les capacités d'investissement des collectivités rurales et urbaines...) **doivent pouvoir être accompagnés en douceur, les délais imposés étant source de précipitation et d'impréparation, contre lesquelles ce rapport a souhaité mettre en garde**. Ces effets positifs, à terme, seront de toute manière sources de rationalisation et d'économies, qui bénéficieront à l'ensemble des territoires. **Un compromis devra donc nécessairement être trouvé sur une forme d'accompagnement au-delà du 30 juin 2016** – qui pourrait prendre la forme d'une prorogation amendée ou d'un accompagnement spécifique non décompté de la DGF –, compromis qui pourrait permettre aux territoires n'ayant pas encore initié de démarches – dans le sud de la France notamment – de le faire sereinement et efficacement.

¹ Vos rapporteurs ont été conviés à cette rencontre au cours de laquelle ils ont pu échanger avec les équipes techniques de l'AMF suivant ce dossier.

CONCLUSION

« La France aux 36 000 communes » en compte désormais moins, depuis le 1^{er} janvier 2016. Ce chiffre symbolique, que plusieurs gouvernements ont souhaité voir diminuer, appartient désormais au passé ; **mais il reste à construire le futur.**

La loi « NOTRe » a créé un véritable télescopage avec la loi de 2015, qui a véritablement suscité une restructuration – vraisemblablement non encore achevée – de plusieurs de nos territoires. Les communes nouvelles issues du terrain, créées par et pour le terrain, sont une voie d’avenir.

Vos rapporteurs ont très clairement pu constater, dans certains départements qu’ils ont pu visiter (le Calvados avec Vire, le Maine-et-Loire avec Les Mauges), une **restructuration du territoire** particulièrement intéressante avec **la constitution de nouveaux pôles, ruraux et urbains, au sein d’intercommunalités recomposées**. Nous assistons à une **révolution silencieuse qui vient de la base, des élus de terrain et des populations locales** : face à des régions fusionnées et des intercommunalités élargies, les communes historiques se réforment et se renforcent tant en termes de moyens que de compétences. L’objectif est tout autant de sauvegarder ou de forger une identité territoriale nouvelle que de se redonner les moyens d’une politique de développement de nos territoires. Les territoires bougent et sont vivants : ils prouvent qu’ils peuvent se restructurer et faire évoluer les frontières sans pour autant que cette volonté leur soit dictée par telle ou telle administration. Ce côté volontaire et volontariste sera sans doute au cœur du succès des communes nouvelles.

Cette refonte des territoires bouscule beaucoup plus que prévu les habitudes bien ancrées de nos administrations françaises : non seulement les frontières bougent entre départements mais elles bougeront bientôt au sein même des départements, afin que les périmètres des arrondissements ou services déconcentrés de l’État puissent s’adapter aux nouveaux périmètres des intercommunalités et communes nouvelles.

La révolution des communes nouvelles est une révolution silencieuse que la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ne peut pas ignorer et doit pouvoir accompagner.

TABLEAU « GUIDES DES BONNES PRATIQUES »

Les échanges et rencontres avec les élus locaux (table ronde à Paris fin mars 2016, déplacements, réponses aux questionnaires adressés aux communes) ont permis de dégager quatre thématiques importantes, qui sont comme autant d'étapes à prendre en compte dans la création d'une commune nouvelle.

1) Initier / Lancer le projet de commune nouvelle

Écueils à éviter	Conseils/Retours d'expériences
<p>Créer la commune nouvelle au seul motif de profiter de l'incitation financière et fiscale de l'État</p> <p>Ne raisonner qu'en termes d'affinités politiques, au risque de créer une commune nouvelle sur un territoire sans projet</p>	<p>Mettre en place la commune nouvelle autour d'un ou plusieurs projets, que ce soit des projets existants (maintien de services publics dans un contexte de budgets contraints) ou à venir (maison de santé, crèche, partage d'un balayage de la voirie, ...).</p> <p>S'appuyer sur des périmètres existants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - regroupement pédagogique intercommunal, - bassin de vie, - les syndicats : eau, assainissement, ramassage des ordures ménagères,... <p>Souligner, notamment pour les petites communes dont les budgets sont aujourd'hui très fortement captés par les dépenses de fonctionnement, l'augmentation de la capacité financière. Ainsi, la création d'une commune nouvelle peut rendre possible la réalisation de projets qu'individuellement il n'aurait pas été possible ou aisé de réaliser.</p>
<p>Renoncer à créer une commune nouvelle pour une simple raison de différentiels de taux de fiscalité</p>	<p>Solliciter la DDFIP pour avis et demander des simulations sur un lissage des taux à échéance de 12 ans. En cas de difficulté avec une commune, travailler en utilisant l'incitation financière pour diminuer l'effet du lissage des taux.</p> <p>Renoncer à intégrer une commune nouvelle pour cette seule raison est une occasion manquée sur un plan technique et financier, compte tenu des gains possibles en cas de fusion (mutualisation, incitation financière,...). C'est la présence ou</p>

Écueils à éviter	Conseils/Retours d'expériences
	l'absence d'un projet cohérent pour l'ensemble de la commune nouvelle qui doit guider les élus.
Créer une commune nouvelle « défensive » au seul motif d'empêcher la création d'une autre commune nouvelle, ou entraver la modification de la carte intercommunale	Inscrire le projet autour de réflexions proactives dans le contexte de la mise en place des « intercommunalités XXL » et des nouvelles régions (meilleure représentativité au sein des instances communales, garantie d'un service de proximité, ...).
Réfléchir seul à deux ou trois élus au périmètre et objectifs sans consulter les équipes municipales concernées et sans s'informer au préalable auprès des services de l'État des éventuelles difficultés à résoudre en amont	Consulter bien en amont les équipes municipales concernées par le périmètre envisagé de la commune nouvelle et rencontrer ensemble les services de l'État (préfecture, sous-préfecture, finances publiques,...) pour avoir une information complète sur les dispositifs et les périmètres possibles (leurs avantages et leurs inconvénients) en intégrant notamment les simulations fiscales (lissage des taux notamment).

2) Susciter l'adhésion à la commune nouvelle

Écueils à éviter	Conseils / Retours d'expériences
Se lancer dans le projet sans expliquer et communiquer en amont de la création au risque de voir émerger une opposition lors du vote de la création de la commune nouvelle faisant échouer le projet.	<i>En amont de l'élaboration du projet :</i>
	Intégrer pleinement l'ensemble des conseillers municipaux aux réflexions sur la mise en place de la commune nouvelle, afin d'avoir le consensus le plus large possible lors du vote de création de la commune nouvelle.
	Associer les anciens maires des différentes communes envisageant de fusionner.
	<i>Lors de l'élaboration du projet :</i>
	Prendre le temps de l'explication et informer le plus tôt possible la population sur le projet de création de communes nouvelles : réunions publiques, bulletins municipaux,... afin de la sensibiliser et lui expliquer les conséquences de cette création. En effet, la création d'une commune nouvelle peut bouleverser les habitudes. En outre, plusieurs communes ont fait part de problèmes administratifs apparus à la suite de la création de la commune nouvelle nécessitant du temps pour les régler. La communication autour des bénéfices de la

Écueils à éviter	Conseils / Retours d'expériences
<p>Se lancer dans le projet sans expliquer et communiquer en amont de la création au risque de voir émerger une opposition lors du vote de la création de la commune nouvelle faisant échouer le projet.</p>	<p>commune nouvelle à moyen terme permet d'éviter que la population se désolidarise du projet aux premières difficultés.</p> <p>Cette association en amont dans la procédure doit être la plus efficace possible, à la fois informative, pédagogique et dynamique. Le dialogue préalable est plus efficace pour susciter l'adhésion qu'une consultation formelle ou informelle où une minorité risque parfois de décider pour une majorité dans un sens ou dans un autre.</p>
	<p><i>À la création de la commune nouvelle :</i></p> <p>Associer la population à l'invention du nouveau nom de la commune : la peur de la perte d'identité de la commune déléguée fondue au sein de la nouvelle commune est une difficulté qui revient souvent. Ainsi, de nombreuses communes nouvelles ont associé la population à la détermination du nom de la commune nouvelle, que ce soit par un vote, ou des propositions faites par les écoliers de la nouvelle commune.</p> <p>Travailler sur une charte commune : il n'y a pas d'obligation juridique à en rédiger une et elle n'a qu'une valeur morale. Mais elle permet de donner un cap indiscutable et partagé à la gouvernance par l'ensemble des élus, tout en assurant une transparence vis-à-vis de la population. Elle facilite autant l'adhésion que le travail au quotidien de la future commune nouvelle.</p> <p><i>À toutes les étapes de la procédure :</i></p> <p>Utiliser les outils traditionnels et modernes afin de faire émerger rapidement une nouvelle identité : bulletin, lettre d'information, création d'un logo, site internet et courriel reflétant le nouveau nom de la commune ... Le site internet peut d'ailleurs être l'occasion de faire mieux connaître aux habitants l'ensemble des communes déléguées.</p>

3) Construire la commune nouvelle au jour le jour

La mise en place effective de la commune nouvelle entraîne souvent des difficultés administratives. Si, en raison du phénomène récent de la création des communes nouvelles, toutes ne peuvent pas pour l'instant être anticipées, il ressort des rencontres avec les élus locaux et des questionnaires reçus, que l'un des points importants est de « *mettre toutes les questions sur la*

table au moment du projet de création de la commune nouvelle ». Ceci permet en effet d'éviter l'apparition de difficultés inattendues lors de la mise en place de la commune.

Le tableau suivant recense les quatre thèmes d'inquiétude ou de difficultés qui apparaissent de manière la plus récurrente.

Principaux thèmes	Conseils / Retours d'expériences
Mutualisation	<p>À de nombreuses reprises, il a été évoqué les bénéfices espérés par la mutualisation des services des différentes communes déléguées. Or, cette mutualisation entraînera à moyen terme des changements dans la répartition des tâches des personnels techniques et administratifs. Aussi, il est important de les associer le plus en amont possible au projet de la commune nouvelle, afin qu'ils anticipent les évolutions dans leurs postes. D'ailleurs, les collectivités territoriales rencontrées soulignent que ce sont souvent les personnels qui sont moteur dans la réorganisation. Ils souhaitent en effet avoir rapidement une vision claire de l'évolution de leur travail.</p> <p>Cette association est d'autant plus importante pour les personnels administratifs, qu'ils vont faire partie des premiers acteurs de la commune nouvelle (prise en compte du changement de nom, modification des logiciels, accueil de la population, gestion des difficultés administratives, réponses aux interrogations des habitants,...).</p>
Gouvernance	<p>La question de la gouvernance jusqu'en 2020 puis à partir de 2020 sont des préoccupations récurrentes des élus. Plusieurs communes déléguées ont fait de leur charte de la commune nouvelle une charte de gouvernance se voulant la plus complète possible, parfois réalisée en concertation avec les habitants, et un engagement moral des élus envers la population.</p> <p>Certaines chartes ont également intégré pour la composition des listes pour 2020 l'obligation, certes morale, d'avoir une représentation de toutes les communes déléguées.</p> <p>Associer pleinement les maires délégués, notamment lorsque la commune nouvelle comprend plus de 4-5 communes déléguées, et travailler éventuellement sur une gouvernance couplant adjoints territoriaux et adjoints sectoriels avec des commissions ad hoc : il est alors important de veiller à les réunir régulièrement afin de ne pas donner l'impression de délaisser les territoires des communes nouvelles. À terme, cela doit permettre de préparer la voie - par exemple à travers la charte - vers des conseils territoriaux informels, à l'image des conseils de quartier, pour assurer l'écoute et l'adhésion de tous les territoires et de toute la population, même au-delà de 2020.</p>

Principaux thèmes	Conseils / Retours d'expériences
Fiscalité	<p>Des différences de taux et de bases locatives existent souvent entre les communes déléguées, ce qui entraînent des variations d'impôts. Il est important de travailler sur le lissage des taux. Certaines communes ont d'ailleurs indiqué dans leur charte de gouvernance la durée de l'intégration progressive des taxes communales (12 ans par exemple).</p> <p>D'autres communes utilisent l'incitation financière du Gouvernement pour réduire les effets négatifs du lissage des taux.</p>
Perte de l'identité de la commune déléguée	<p>Il est important de souligner que si la commune déléguée disparaît juridiquement au profit de la commune nouvelle, elle continue à assurer un service de proximité et dispose de moyens de perpétuer la vie locale.</p> <p>On peut ainsi saluer l'initiative pris par certains élus dans le cadre de la création d'une commune nouvelle de rappeler les compétences qui seront exercées par la commune déléguée, dans la charte de gouvernance notamment : « <i>la gestion de l'état civil, l'organisation des élections (1 bureau de vote par commune déléguée), la gestion de la salle des fêtes, la gestion du cimetière, le soutien aux associations, la gestion des équipements nécessaires à la vie des associations locales, l'entretien du bourg et du territoire de la commune déléguée, les commémorations, les repas et animations concernant les aînés, les fêtes communales, marchés et illuminations de Noël</i> ».</p> <p>Enfin, la communication sur la nouvelle identité par le biais de correspondance régulière (bulletin municipal, site internet, liste de diffusion,...) est un élément fondamental.</p>

4) S'assurer de l'accompagnement de la commune nouvelle

Il existe pour les communes qui souhaitent se lancer dans un projet de création de communes nouvelles des possibilités d'accompagnement. Les communes ne doivent donc pas faire preuve de timidité, et ne pas hésiter à susciter l'accompagnement technique et financier par l'État et l'Association des Maires de France.

Structures	Accompagnement
État	<p>L'État doit jouer son rôle d'accompagnateur et de facilitateur dans la création de communes nouvelles, conformément à la directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018 du 10 mars 2016. D'ailleurs, c'est bien dans les départements où les services de l'État (DDFIP, sous-préfecture,...) ont été particulièrement actifs, qu'a été créé un nombre important de communes nouvelles.</p>

<p>État</p>	<p>Le fléchage et la priorisation de la DETR en faveur des projets des communes nouvelles ont pu également favoriser la réalisation de ces dernières. La circulaire du 20 janvier 2016 prévoit en effet que « <i>les communes nouvelles sont éligibles de droit à la DETR pendant les trois ans à compter de leur création si l'une de leurs communes constitutives y était éligible l'année précédant leur création. Afin de soutenir la mise en œuvre des mutualisations permises par la création de ces communes nouvelles, leurs demandes de subvention doivent être traitées en priorité</i> ».</p> <p>L'accompagnement des communes par les services de la DDFIP, notamment sur les simulations fiscales et financières ainsi que sur l'harmonisation des taux, est fortement apprécié par les communes et regretté lorsqu'il fait défaut.</p> <p>L'État doit prendre en compte les nouveaux périmètres et mettre en cohérence ses services. Ainsi, il se peut que des communes déléguées ne relèvent pas du même centre des impôts ou du même tribunal d'instance. À ce sujet, dans le Maine-et-Loire, il a été procédé par analogie, le tribunal d'instance étant celui dont ressortait la commune-siège.</p>
<p>Association des Maires de France</p>	<p>L'Association des Maires de France propose un accompagnement technique de qualité, salué par de très nombreux élus locaux : formation, réunion sur le terrain, services juridiques,...</p>
<p>Communes nouvelles</p>	<p>À l'initiative du département, certaines communes souhaitant se lancer dans le projet ont procédé à un échange d'expérience avec le maire de la première commune nouvelle du département.</p> <p>De manière générale, le retour d'expérience des communes nouvelles est une source d'informations importante.</p>
<p>Aides extérieures</p>	<p>Plusieurs communes ont eu recours à un cabinet d'études et de conseil afin de les aider dans l'élaboration de leurs projets. Certaines ont pu bénéficier d'une DETR fléchée pour payer les honoraires du bureau d'études recruté afin d'aider à l'élaboration du budget.</p> <p>Le centre départemental de gestion peut également intervenir.</p>

Difficultés rencontrées auxquelles une réponse a été apportées par l'Etat ou en cours de résolution

De nombreuses difficultés apparaissent au quotidien, du fait de la création de la commune nouvelle, qui n'ont pas forcément été anticipées par les services de l'Etat. C'est la raison pour laquelle, à plusieurs reprises, tant les services déconcentrés que centraux ont rappelé la nécessité de faire remonter les problèmes afin de permettre d'y apporter une solution. Car, « *le Gouvernement ne saurait encourager le vote d'une loi et ne pas accompagner sa mise en œuvre administrative* » (Direction générale des collectivités locales).

Difficulté rencontrée	Réponse apportée
Mariage en mairie annexe	Alors qu'une lecture stricte des articles 75 et 76 du code civil pouvait sembler l'interdire, le ministre de la Justice vient de le rendre possible
Tenue de l'état civil	Un registre d'état civil est maintenu dans chaque commune déléguée
Deux noms de rue similaires Disparition du nom de la commune déléguée dans les adresses	<p>En moyenne, lors de la création d'une commune nouvelle, il y a 16 rues en doublon. L'ambiguïté peut être levée en mentionnant à l'avant-dernier ligne de l'adressage le nom de la commune déléguée.</p> <p>Certaines communes ont également procédé à une légère modification du nom des rues en doublon (apparition du nom du saint patron de l'église dans le nom de la rue).</p> <p>Dans la prochaine <i>Lettre du droit</i> à destination des préfetures, la DGCL insistera sur la nécessité de conserver le nom de l'ancienne commune dans les adresses postales.</p>
Fusion des associations communales de chasse agréées (ACCA)	Le décret n° 2013-720 du 2 août 2013 relatif à la fusion d'associations communales de chasse agréées rendait obligatoire dans un délai d'un an la fusion des ACCA concernées par la création de la commune nouvelle. À l'initiative du Sénat, le projet de loi sur la biodiversité, actuellement en discussion, prévoit désormais que « <i>la fusion de communes n'entraîne ni la dissolution, ni la fusion des associations communales de chasse agréées préalablement constituées dans les communes concernées, sauf décision contraire de ces associations</i> ».
Maintien des communes associées en cas de création d'une commune nouvelle	Une proposition de loi permettant le maintien des communes associées en tant que communes déléguées dans le cadre de la commune nouvelle est en cours de discussion. Elle vient d'être adoptée par le Sénat en première lecture.
Présidence de la commission de sécurité	La commission de sécurité devant être présidée par le maire de la commune, le maire délégué ne peut donc plus la présider. Une délégation de compétence de la part du maire permet de régler cette situation.

Difficulté rencontrée	Réponse apportée
Renouvellement de carte grise	<p>La création de la commune nouvelle est considérée par l'administration comme un changement d'adresse. Certaines préfectures avaient fait preuve d'un pragmatisme à souligner et considéraient, à juste titre, qu'il ne s'agissait pas d'un déménagement et qu'il n'était donc pas nécessaire de demander un renouvellement de la carte grise à titre onéreux. La DGCL a travaillé avec la direction de la sécurité routière afin de trouver une solution pérenne à ces difficultés.</p> <p>Ces interprétations bienveillantes ont été validées par une circulaire de la délégation à la sécurité et à la circulation routières du 12 avril 2016.</p>
Gestion des ressources humaines au sein de la commune nouvelle	<p>Au-delà de la nécessaire association de l'ensemble du personnel au projet de commune nouvelle, il faut anticiper certaines réorganisations et certains reclassements - pour la plupart purement administratifs - au sein de la future commune nouvelle. La réforme en cours sur la refonte du régime indemnitaire (RIFSEEP) nécessite par ailleurs la prise de plusieurs arrêtés tant de reclassement que d'actualisation de la situation de l'agent au regard du nouveau statut de son employeur (mise à jour sur le portail de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, mise à jour des numéros SIRET, nouvel état à transmettre aux différents organismes, notamment pour les agents de droit privé - exemple : IRCANTEC).</p> <p>Consciente de ces difficultés, qui nécessitent une anticipation et un accompagnement spécifique, l'Association des Maires de France a décidé de publier cinq fascicules entièrement consacrés à cette thématique et destinée aux communes nouvelles. Certaines communes souhaiteraient par ailleurs la création d'un portail informatique permettant de simplifier ces procédures pour la gestion des agents publics, à l'image des agents relevant du droit privé.</p>

Difficultés perdurant et points de vigilance :

Difficultés perdurant et points de vigilance	
Représentation dans les syndicats	<p>Si la loi a prévu que dans les intercommunalités, la commune nouvelle puisse garder le nombre de siège de l'ancienne commune, tel n'a pas été le cas pour les syndicats. Il est nécessaire de procéder à une modification législative afin d'étendre ce système aux syndicats.</p>
Modalités d'octroi de la DETR	<p>Certaines communes nouvelles ont été pénalisées à tort du fait de leur création. Ainsi, alors qu'elles avaient le droit à deux projets éligibles à la DETR par anciennes</p>

Difficultés perdurant et points de vigilance	
	<p>communes, elles n'avaient plus le droit qu'à 2 projets éligibles pour l'ensemble de la commune nouvelle.</p> <p>En cas de difficultés, il est important de rappeler les instructions données par le ministère de l'Intérieur visant à flécher en priorité la DETR vers les communes nouvelles, dont au moins une ancienne commune était éligible à la DETR.</p>
Impact négatif sur les aides de la DRAC	<p>Une subvention accordée précédemment sur le territoire d'une des communes associées ne doit pas empêcher l'attribution d'une autre aide sur le territoire d'une autre commune associée au motif que la commune nouvelle a déjà été aidée par le passé.</p>
Nouvelles obligations liées au dépassement d'un seuil de population (1 000, 3 500 habitants)	<p>Il est important pour les communes nouvelles d'anticiper les nouvelles obligations résultant du dépassement de certains seuils de population : fin du panachage pour les listes électorales, obligation de créer un CCAS au-dessus de 1 500 habitants, comité technique si la commune nouvelle emploie plus de 50 agents, taille des panneaux d'affichage, ...</p>
Éligibilité au FACÉ	<p>Pour être éligible au FACÉ, une commune doit avoir moins de 2 000 habitants et « être situées hors du périmètre d'une unité urbaine dont la population totale est supérieure à 5 000 habitants ».</p> <p>La liste des communes étant élaborée dans les six mois suivant l'élection municipale, certaines préfectures ont fait le choix de ne pas la modifier suite à la création de communes nouvelles. Toutefois, en 2020, sans une révision des critères d'éligibilité, une partie des communes nouvelles ne seront plus éligibles.</p>
Nouvelles obligations en matière de construction d'aire d'accueil des gens du voyage et de la loi SRU	<p>En augmentant, sur le papier, la taille de sa population, la commune nouvelle peut être soumise à de nouvelles obligations en matière de construction de logements sociaux ou d'accueil des gens du voyage.</p> <p>Pour la mise en conformité à la loi SRU, une période transitoire de 3 ans a été mise en place, dans la mesure où la pénalisation financière ne s'applique pas les premières années. Or cette transition est trop courte pour des territoires ruraux pour lequel le nombre initial de logements sociaux est très faible, voire inexistant.</p>
Modification du K BIS	<p>Une inquiétude importante demeure pour les entreprises, qui se demandent si elles doivent procéder à une modification - payante - de leur K Bis, du fait de la création de la commune nouvelle. Or, ce n'est pas l'entreprise qui déménage, mais c'est l'adresse qui change. Une réponse juridique ferme doit être apportée à ce sujet afin que la création des communes nouvelles ne pénalise pas les entreprises.</p> <p>La pratique de certaines préfectures, estimant qu'il ne s'agit pas d'un changement d'adresse, pourrait être reprise.</p>

Difficultés perdurant et points de vigilance	
Obligation de réalisation d'un débat orientation budgétaire pour les communes de plus de 3 500 habitants et délai de réalisation du budget	<p>De nombreuses communes nouvelles sont confrontées à l'obligation d'organiser un débat d'orientation budgétaire. Il a lieu très peu de temps après la création de la commune, alors qu'il reste de nombreux problèmes.</p> <p>En outre, les communes nouvelles ont disposé d'un délai très court pour réaliser leur budget avec des chiffres de dotation communiqués très tardivement, alors même que la complexité financière de leur situation était importante (transferts d'actifs, affectation différente des comptes,...).</p>
Transmission très tardive des estimations de DGF	Certaines communes nouvelles n'avaient toujours pas reçu le 31 mars , date limite pour le vote du budget les estimations de sa dotation globale de fonctionnement.
Réponses contradictoires ou tardives de la part des services de l'État	Elles s'expliquent principalement par le fait que de nombreux problèmes n'avaient pas été anticipés par les services de l'État. Il est important que l'État apporte une réponse unifiée pour l'ensemble du territoire afin d'éviter les divergences de pratiques des services déconcentrés et étant juridiquement sûre.
Outils informatiques non adaptés	Les logiciels informatiques utilisés par les directions départementales des finances publiques ne permettent de procéder à des simulations financières et modifications fiscales que pour une fusion de huit communes historiques maximum. Au-delà, il est nécessaire de procéder aux calculs des simulations, puis des harmonisations de taux à la main, les différentes applications utilisées étant reliées entre elles.
Adaptation des outils d'urbanisme aux nouveaux périmètres	En raison de l'augmentation de la taille des communes, ces dernières doivent adopter de nouveaux documents d'urbanisme (PLU, SCOT). Or, en fonction de la taille historique de la commune, plusieurs documents d'urbanisme peuvent cohabiter. En outre, certains documents viennent à peine d'être achevés. Aussi est-il important de laisser une période de transition avant la rédaction de nouveaux documents.
Carte scolaire	Il est important de rappeler que si plusieurs communes historiques font désormais partie de la même entité juridique, les distances géographiques à parcourir par les enfants ne sont pas pour autant effacés.
École privée	La mise en place de la commune nouvelle va amener des discussions sur l'harmonisation de la participation financière. Souvent, cette question n'a pas été abordée.
Représentativité des communes déléguées dans les communes nouvelles après 2020	Il existe une crainte chez de nombreux élus de communes nouvelles, qu'à partir du renouvellement de 2020, toutes les communes déléguées ne soient pas représentées dans le conseil municipal. Aussi, plusieurs demandent que pour les communes nouvelles pour lesquelles la taille du conseil municipal de droit commun ne permet pas de garantir une représentation minimale des communes déléguées, un correctif soit prévu. Un nombre minimal de 3 membres par commune déléguée est souvent évoqué.

Difficultés perdurant et points de vigilance	
	<p>Outre le fait que la commune nouvelle est juridiquement une, et que cette situation peut créer des inégalités par rapport à des communes « non nouvelles » mais présentant des caractéristiques similaires en termes de population et de densité qu'une commune nouvelle, il n'est pas certain que cette mesure soit conforme à la Constitution. Pour rappel, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition similaire relative à l'intercommunalité (QPC n°2014-405, commune de Salbris)</p>

Points conclusifs pour favoriser le dispositif « commune nouvelle » :

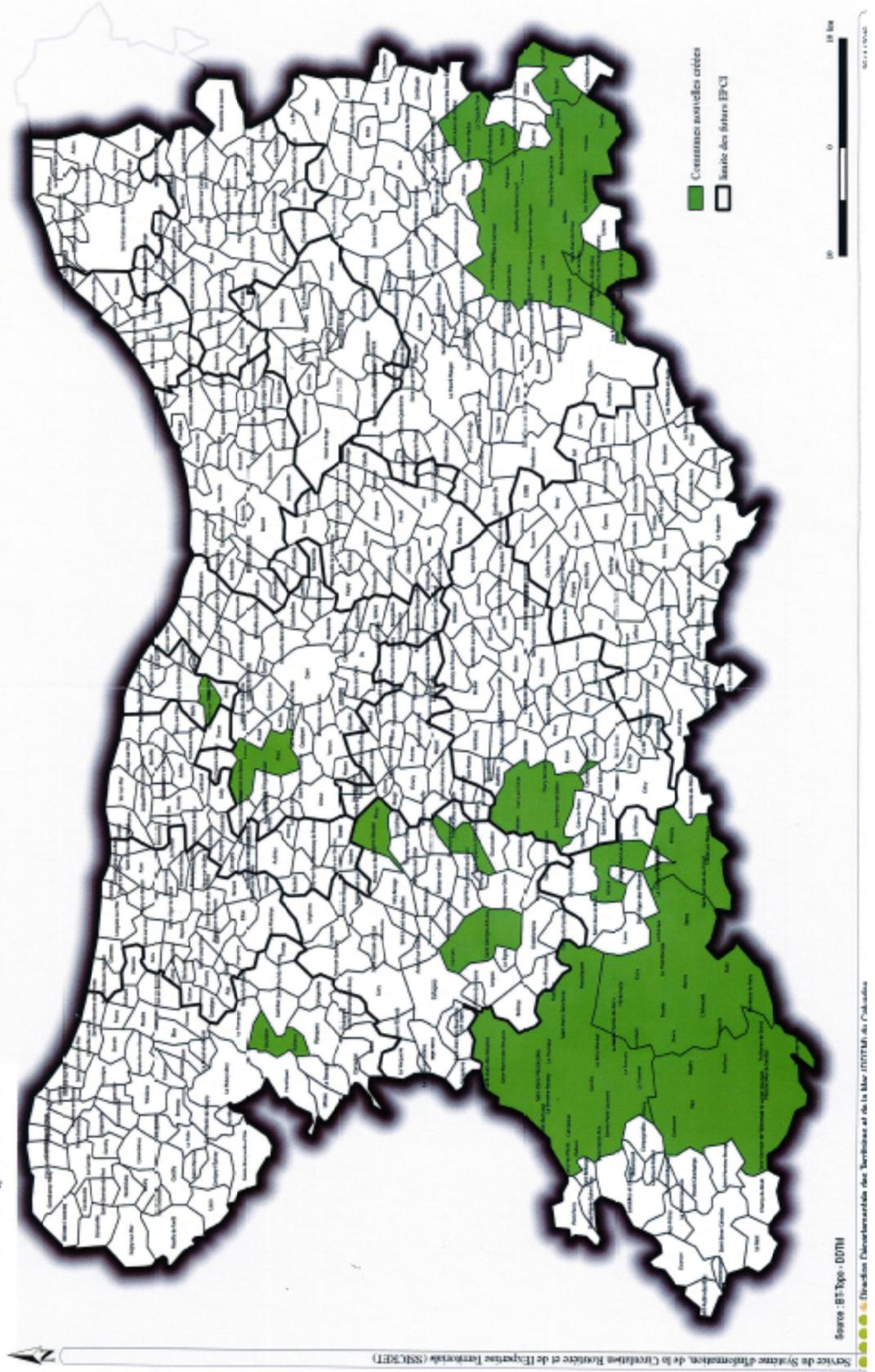
- le dispositif nécessite parfois de réfléchir à des mesures transitoires, notamment sur la question des seuils ;
- de manière générale, il apparaît important de mettre en place un travail interministériel pour recenser tous les cas où la commune sert de base de référence, afin de répondre aux conséquences de la création de communes nouvelles. Cette structure pourrait, au moins pendant la période de développement des communes nouvelles, se rencontrer tous les six mois. Il est également nécessaire que cette structure se saisisse des questionnements que pose la mise en place des communes nouvelles vis-à-vis de la structuration des intercommunalités et des services déconcentrés de l'État ;
- enfin, une réflexion globale du devenir des frontières territoriales, héritées de l'histoire administrative désormais remises en cause par les réalités du territoire (intercommunalités, communes nouvelles,...) doit être menée.

ANNEXES

CARTES DES COMMUNES NOUVELLES EXISTANTES DANS LE CALVADOS ET DANS LE MAINE-ET-LOIRE AU 1ER JANVIER 2016

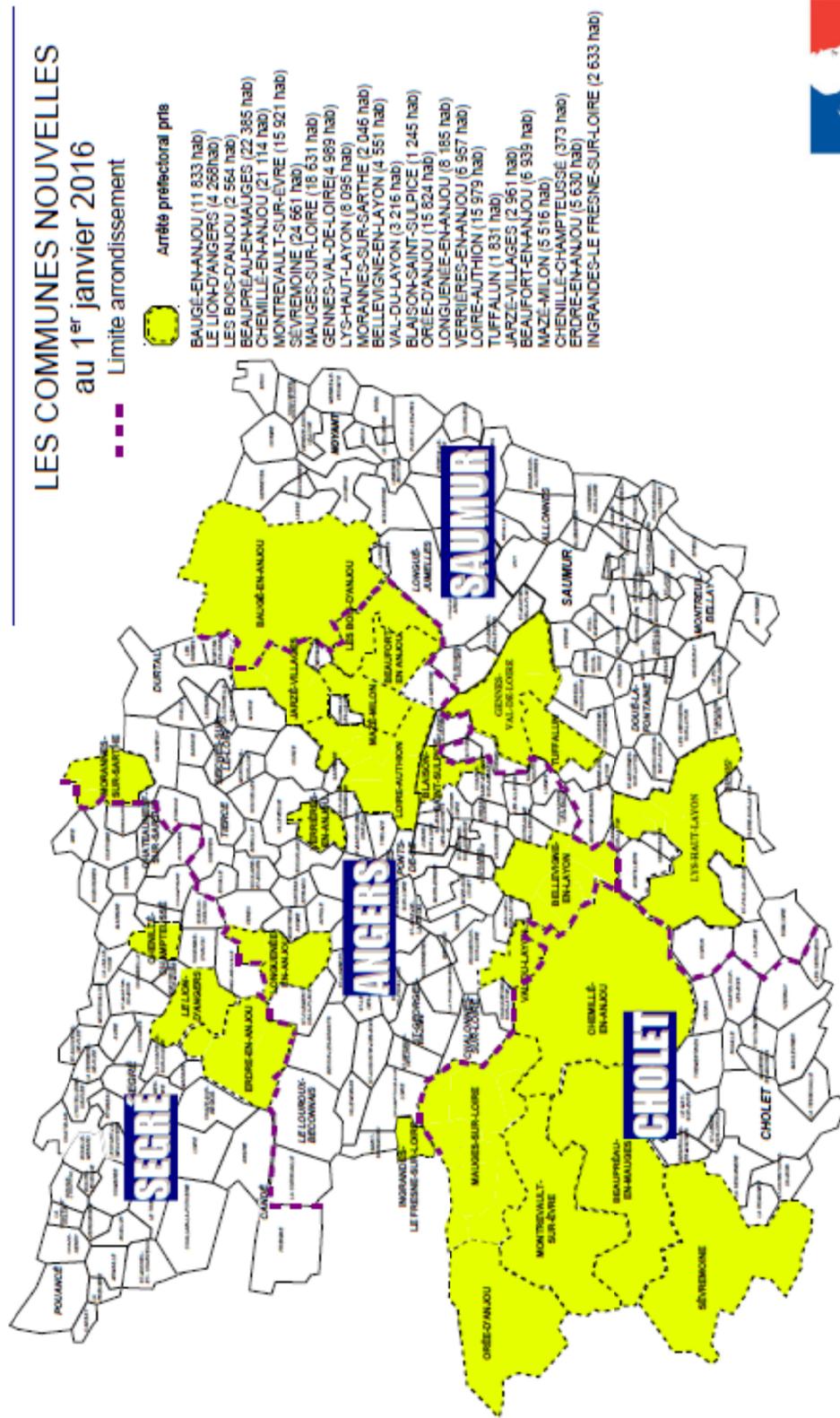


Communes nouvelles créées dans le calvados
Mise à jour au 1er janvier 2016



MAINE-ET-LOIRE

LES COMMUNES NOUVELLES au 1^{er} janvier 2016



EXEMPLES D'INFORMATION DE LA POPULATION :
BULLETIN MUNICIPAL DE JARZÉ VILLAGES ET
« FAIRE-PART » DE LOIRE-AUTHION

Le petit Beauvallois
www.mairiedebeauvau.com
Votre Commune Nouvelle :
JARZÉ VILLAGES

Lué en Baugeois
Eglise Notre-Dame

BULLETIN MUNICIPAL
2015
CHAUMONT D'ANJOU

Bulletin Municipal 2015
Jarzé Numérique
www.jarzé.fr



Les conseils municipaux des quatre communes ont voté le 8 décembre 2015 la création d'une Commune Nouvelle « Jarzé Villages ». Cette Commune Nouvelle est constituée des communes de Beauvau, Chaumont d'Anjou, Jarzé et Lué en Baugeois. Le siège de Jarzé Villages sera implanté en mairie de Jarzé.

Les maires des quatre communes fondatrices deviennent ainsi « les maires délégués » de la Commune Nouvelle. Ils resteront en fonction sur le territoire de leur commune d'origine ainsi que leurs adjoints. Les conseillers municipaux en place au 31 décembre 2015 deviennent tous conseillers municipaux de la Commune Nouvelle jusqu'en 2020, date des prochaines élections municipales.

Une liste d'adjoints respectant la parité sera présentée par le maire candidat lors du premier conseil municipal de la Commune Nouvelle. Chaque adjoint prendra la responsabilité d'une commission de travail qui exercera sur le territoire de la Commune Nouvelle. Les 52 conseillers municipaux pourront s'inscrire dans les commissions de leur choix.

Au 1er janvier 2016, JARZÉ VILLAGES, ce sera :

- 2 705 habitants (chiffres 2015),
- 6 043 hectares,
- 4 communes déléguées,
- 52 conseillers municipaux jusqu'en 2020 (27 après 2020),
- 34 agents communaux,
- 1 budget unique,
- 1 seul conseil municipal,
- 4 conseils communaux consultatifs (facultatifs),
- 1 maire de la Commune Nouvelle,
- 4 maires délégués,
- 343 enfants scolarisables en primaire (43 à Beauvau, 43 à Lué en Baugeois, 24 à Chaumont d'Anjou et 233 à Jarzé) dans les écoles de Jarzé, Cornillé les Caves ou Bauné, selon leur secteur d'habitation),
- Un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) composé au maximum de 8 élus et de 8 représentants d'associations.

Les mairies annexes resteront ouvertes et accueilleront les habitants pour tous les services déjà existants : état civil, urbanisme, etc. Les réseaux informatiques et les logiciels des mairies seront harmonisés. L'ensemble des bâtiments publics de la Commune Nouvelle sera mis à disposition de chaque habitant. Chaque commune déléguée gèrera ses équipements de proximité. Les tarifs s'appliqueront à tous les habitants de la nouvelle commune.

À NOTER : VOTRE ADRESSE POSTALE CONTIENDRA UNE LIGNE SUPPLÉMENTAIRE.

Si l'on prend l'exemple de notre Commune Nouvelle JARZÉ VILLAGES, la nouvelle adresse sera la suivante :

AVANT :



M. et Mme Dupont
52 Rue de la Mairie
49140 Jarzé (Os Beauvau, Chaumont d'Anjou, Lué en Baugeois)

APRÈS :



M. et Mme Dupont
52 Rue de la Mairie
Jarzé (Os Beauvau, Chaumont d'Anjou, Lué en Baugeois)
49140 Jarzé Villages

BEAUVAU



**CHAUMONT
D'ANJOU**



JARZÉ



LUÉ EN BAUGEOIS





1^{er} janvier 2016

Taille : 13 101 hectares

Poids : 15 925 habitants

Le Maire, les Maires délégués, l'ensemble des élus municipaux ainsi que tous les agents communaux sont heureux de vous annoncer la naissance de Loire-Authion et souhaitent aux Loire-Authiennes et Loire-Authiens* une bonne année 2016.

* vote des habitants lors des cérémonies des voeux

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Déplacement à Caen le 24 mars 2016**

Collectivités territoriales

M. Ambroise DUPONT, président de l'union amicale des maires du Calvados

M. Marc ANDREU-SABATER, maire de la commune nouvelle de Vire-Normandie

M. François AUBEY, maire de Mezidon-Canon

M. Sébastien LECLERC, maire de la commune nouvelle de Livarot Pays d'Auge

M. Michel ROCCA, maire de la commune nouvelle de Valdallière

Services de l'État

M. Laurent FISCUS, préfet du Calvados

Mme Edwige DARRACQ, sous-préfète de Vire

M. Jean-Louis BIOU, directeur de la coordination et des collectivités locales

M. Hugues PERRIN, directeur départemental des finances publiques du Calvados

- **Table ronde du 31 mars 2016**

Collectivités territoriales

M. Jacques PELISSARD, député-maire de Lons-le-Saunier, président d'honneur de l'association des maires de France

M. Bastien CORITON, maire de la commune nouvelle de Rives-en-Seine

M. Alain LANGE, maire de la commune nouvelle d'Athis-de-l'Orne

M. Benoît MAURY, maire de la commune déléguée de Neuilly

M. Patrick SEPTIERS, maire de la commune nouvelle de Moret-Loing-et-Orvanne

Services de l'État

M. François PESNEAU, sous-directeur des compétences et des institutions à la direction générale des collectivités territoriales

Mme Françoise TAHERI, chargée des finances et de l'action économique, à la direction générale des collectivités territoriales

- **Déplacement à Angers le 26 avril 2016**

Collectivités territoriales

M. Michel BOURCIER, maire du Louroux-Béconnais, président de la communauté de communes Ouest Anjou

M. Jean-François CESBRON, maire délégué de Saint-Lézin

M. Philippe CHALOPIN, maire de Baugé-en-Anjou, vice-président du conseil départemental

M. François GERNIGON, maire de Verrières-en-Anjou

M. Gilles GRIMAU, maire de Segré, rapporteur de la commission départementale de coopération intercommunale et vice-président du conseil départemental

Mme Sylvie GUINEBERTEAU, maire de Brissac-Quincé
Mme Élisabeth MARQUET, maire de Jarzé-Villages
M. Hervé MARTIN, maire délégué de Saint-Georges-des-Gardes
M. Thierry MILLION, maire d'Ingrandes-Le-Fresne sur Loire
M. Michel VALLÉE, maire délégué du Fresne-sur-Loire
M. Alain VINCENT, maire de Montrevault-sur-Èvre

Services de l'État

Mme Béatrice ABOLLIVIER, préfète du Maine-et-Loire
M. Pascal GAUCI, secrétaire général de la Préfecture du Maine-et-Loire
M. Christian MICHALAK, sous-préfet de Cholet
M. Jean-Yves HAZOUMÉ, sous-préfet de Saumur
M. Marc BÉREAU, directeur départemental des finances publiques
M. Benoît DECHAMBRE, directeur académique des services de l'éducation nationale
M. Pierre BESSIN, directeur départemental des territoires

Rencontre avec le maire et les maires délégués de Loire-Authion

M. Gino BOISMORIN, maire de Loire-Authion
Mme Camille CHUPIN, maire délégué de la commune déléguée de La Daguenière
M. Gabriel FREULON, maire délégué de la commune déléguée de La Bohalle
Mme Huguette MACÉ, maire délégué de la commune déléguée de Brain-sur-l'Authion
M. Jean-Charles PRONO, maire délégué de la commune déléguée de Saint-Mathurin-sur-Loire.
Mme Marie-France RENO, maire délégué de la commune déléguée de Corné
M. Roger TCHATO, maire délégué de la commune déléguée de Bauné

• **Auditions à Paris**

M. Vincent AUBELLE, professeur à l'Université de Paris Est-Marne-la-Vallée
M. Jacques PÉLISSARD, député-maire de Lons-le-Saunier, président d'honneur de l'association des maires de France
Mme Marie-Cécile GEORGES, responsable du département « intercommunalité et territoires », association des maires de France
M. Marc FESNAU, président de la commission Institutions à l'association des communautés de France
M. Nicolas PORTIER, délégué général de l'association des communautés de France

Les rapporteurs ont également pu s'appuyer sur les réponses de plus de trente communes nouvelles au questionnaire portant sur les conditions de réalisation de la commune nouvelle, ainsi que sur la demi-douzaine de réponses au questionnaire sur la raison de la mise en sommeil du projet de communes nouvelles.

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE DU 31 MARS 2016

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous avons confié à nos collègues Françoise Gatel et Christian Manable la mission d'identifier les bonnes pratiques en matière de création de communes nouvelles, afin de mieux accompagner les collectivités intéressées par la démarche. L'enfer est parfois pavé de bonnes intentions, et certaines communes nouvelles nées dans l'enthousiasme peuvent se trouver bloquées par de violentes discordes. Cette table ronde nous permettra d'effectuer un point d'étape sur cette révolution tranquille qui réduira, sur la base du volontariat, le nombre de communes en France. Le contexte n'est pas simple, toutefois.

Je souhaite avant tout remercier notre collègue Jacques Pélissard, président d'honneur de l'Association des maires de France (AMF), que j'ai bien connu lorsque je présidais moi-même l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), désormais nommée France Urbaine. Je salue les représentants des communes nouvelles d'Athis-Val-de-Rouvre, dans l'Orne, de Rives-en-Seine, en Seine Maritime, de Moret-sur-Loing et Orvanne, en Seine-et-Marne, et de Valravillon, dans l'Yonne.

Ils représentent la diversité des communes nouvelles qui se sont créées ces derniers mois en France, avec des cas très intéressants et particuliers.

Messieurs, vous avez pu compter à la fois sur l'aide de l'AMF et sur celle des services de l'État, représentés ici par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), et notamment M. François Pesneau, sous-directeur des compétences et des institutions locales, et Mme Françoise Taheri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique.

Après une présentation de nos deux rapporteurs, nous dresserons un premier bilan général de ce nouveau dispositif et des accompagnements mis en place, avec la présentation de M. Jacques Pélissard. Dans un deuxième temps, nous donnerons la parole aux cinq communes nouvelles ici présentes pour qu'elles nous fassent part à la fois de leurs expériences, de leur enthousiasme et de leur difficultés. L'idée est d'identifier les écueils à éviter dans la construction d'une commune nouvelle. Dans un troisième temps, nous ouvrirons le débat.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Mon conseil municipal délibère ce soir sur la création d'une commune nouvelle ! L'objectif de cette table ronde est d'avoir un véritable retour d'expérience. Les communes nouvelles sont issues de coups de foudre ou sont des mariages de raison. Elles réservent parfois des surprises. Notre rapport se fondera donc sur vos expériences concrètes afin d'être utilisable comme un guide des bonnes pratiques. L'idée de M. Pélissard est une révolution silencieuse.

Vous êtes très représentatifs de la diversité des communes nouvelles : certains d'entre vous sont issus d'une communauté de communes, d'autres d'une union de communes ; certains d'entre vous ont créé leur commune nouvelle en 2015, d'autres en 2016, et d'autres encore à la fois en 2015 et en 2016 ! Nous verrons, à travers vos récits, la différence qui existe entre un mariage à trois ou un mariage à huit, avec des conseils municipaux de plus de 100 membres. Enfin, l'un d'entre vous représente ici non seulement sa commune nouvelle mais également son ancienne commune en tant que maire délégué. Je suis certaine que son éclairage en tant que maire délégué nous sera très utile, car il s'agit d'une fonction particulière.

Quelles ont été vos motivations lorsque vous avez lancé votre projet de création d'une commune nouvelle ? La carotte financière n'est qu'un bonus. Aucune commune nouvelle n'a été créée uniquement pour ce motif. Comment avez-vous construit l'adhésion des élus et de la population à votre projet ? Avez-vous bénéficié d'expertises juridiques, techniques ou financières ? De la part de qui ? Quelles difficultés n'aviez-vous pas anticipées ? Quelles difficultés reste-t-il encore à résoudre ? La majoration de Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) vous a-t-elle profité ?

M. Christian Manable, rapporteur. - Quels sont vos premiers bilans et vos premiers progrès notables, qu'il s'agisse de la situation financière, de la mutualisation, des projets communs, des investissements nouveaux ou des relations avec les nouvelles intercommunalités ? Comment créez-vous une nouvelle identité ? De quel accompagnement avez-vous bénéficié de la part des services de la préfecture ou de la direction départementale des finances publiques ? Quel rôle a joué cet accompagnement dans la création de votre commune nouvelle ? Y a-t-il eu des visites sur le terrain, des rencontres avec les élus et la population ? Des réunions en préfecture ? Des présentations de simulations fiscales ? Des accompagnements financiers spécifiques, par exemple à travers la DETR ?

Y a-t-il des exemples de difficultés que vous pouvez citer et qui ont été résolues ou qui restent encore à résoudre ? N'hésitez pas à vous exprimer sur le sujet car vous avez à la fois la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et la DGCL devant vous ! La notion d'accompagnement semble cruciale et déterminante et je suis certain que la DGCL pourra nous fournir des exemples de quelques-uns des accompagnements techniques qui ont pu être mis en œuvre ou qui restent à mettre en œuvre dans certains départements.

M. Jacques Péliissard, président d'honneur de l'AMF. - J'étais en effet président de l'AMF lorsque vous étiez président de l'AMGVF. Ensemble, nous avons affirmé le principe du bloc local et identifié ses attentes.

L'idée de communes nouvelles a été introduite dans notre droit par la loi du 13 décembre 2010, alors que M. Mercier était ministre. Le concept

eut d'abord peu de succès : seules une vingtaine de communes nouvelles ont vu le jour avant 2014.

Président de l'AMF, j'étais convaincu que les communes étaient le lieu essentiel d'identification des besoins de la population, de cohésion sociale et de démocratie, et qu'elles étaient fragilisées. En 2014, il n'y a eu aucun candidat aux élections municipales dans 64 communes, et dans des centaines d'autres les listes étaient incomplètes. La baisse des dotations diminue leurs ressources, et des intercommunalités toujours plus grosses ont de plus en plus de compétences.

C'est pourquoi, en novembre 2013, lors du congrès de l'AMF, en présence du Premier ministre, j'ai affirmé que nous avons besoin de communes fortes et non de coquilles vides, et - avec l'assentiment du bureau - appelé au développement de communes nouvelles. Cet appel, repris dans la résolution finale du congrès, a débouché sur une proposition de loi déposée en janvier 2014 et votée le 16 mars 2015 presque à l'unanimité - un seul groupe s'est abstenu. Entretemps, la loi de finances pour 2014 a prévu un accompagnement financier à la création de communes nouvelles. Il y avait urgence !

Les communes nouvelles naissent dans des cas de figures variés : regroupement de communes voisines, affirmation d'un bourg-centre, transformation d'une intercommunalité... Mais elles ne se font que sur la base du volontariat et constituent toujours une entité nouvelle qui conjugue efficacité et proximité.

Cela n'a pas été évident : j'ai reçu plusieurs lettres me reprochant de faire disparaître les communes. Mais nous pouvons nous féliciter d'une réforme qui, loin de consister en l'application d'un schéma du préfet ou en l'imposition d'un plafond ou d'un seuil, est l'émanation de la liberté du terrain.

L'AMF a mis en place un dispositif interne d'accompagnement juridique à la création des communes nouvelles, et s'est dotée d'un logiciel de simulation de ses conséquences financières. L'aide de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et un soutien associatif fort ont également facilité ce processus.

Au 1^{er} janvier 2016, 317 communes nouvelles ont été créées, et on compte 400 projets en gestation.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Cette démarche n'en est qu'à ses débuts... Écoutons les maires.

M. Benoît Maury, adjoint au maire de Valvarillon, maire délégué de Neuilly. - Au départ, nous étions quatre communes, de 250, 300, 400 et 700 habitants, et nous partagions un syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS) ainsi qu'un syndicat d'assainissement. À la suite de la dernière réforme des collectivités territoriales, le préfet a envisagé de

rattacher ces quatre communes à des intercommunalités différentes. Comment aurions-nous gardé nos écoles ? Nous avons commencé à trois, en janvier 2015, car le quatrième maire était opposé au projet. Nous l'avons néanmoins associé aux réunions. Notre commune nouvelle date du 1^{er} janvier. Nous n'avions pas tout prévu, mais nous souhaitions avancer. L'État ne nous a aucunement aidés : le préfet s'est contenté de prendre l'arrêté, et c'est tout. Des informations contradictoires nous parviennent...

Neuilly avait confié la régie du réseau d'eau à un syndicat extérieur. Comment transférer les reliquats dans le budget de la commune nouvelle ? Nous l'ignorons. Il faut aussi gérer les susceptibilités de chacun. Ainsi, la secrétaire du SIVOS a dû déménager, et sa ligne téléphonique est menacée, alors qu'elle sert aussi à la cantine ! L'AMF nous a aidés. Nous avons sollicité un cabinet privé, qui n'a fourni que quelques estimations peu utiles. Nous avons évité la baisse des dotations, certes, mais nous avons perdu des subventions ! À quatre communes, nous avons en effet droit à deux DETR par commune. Aujourd'hui, il n'y en a plus que deux pour la commune nouvelle. Au total, nous sommes perdants. Et je ne parle pas des amendes de police... Des aménagements sont nécessaires, donc.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Quelle est votre sous-préfecture ?

M. Benoît Maury. – Auxerre.

M. Jean-Marie Bockel, président. – C'est un des rôles du sous-préfet que de fournir ses conseils...

M. Benoît Maury. – En l'occurrence, il ne l'a pas fait. Pour l'urbanisme, une commune était soumise à un plan local d'urbanisme, et les trois autres au règlement national d'urbanisme. Le préfet a pris un arrêté dont la conséquence est que les permis de construire seront de nouveau soumis à son contrôle de légalité.

M. Bastien Coriton, maire de Rives-en-Seine. – Mon canton est un peu atypique, puisqu'il compte trois des six communes nouvelles du département de la Seine-Maritime, et qu'il est situé à cheval sur deux arrondissements. Rives-en-Seine regroupe Caudebec-en-Caux, Saint-Wandrille-Rançon et Villequier. Nous avons commencé à réfléchir à un rapprochement à deux il y a trois ans. Il s'agissait de construire des coopérations sans créer de syndicat. Le bourg-centre avait porté le projet d'une crèche, d'un partage du balayage de la voirie ou de la mise en place de centres aérés. En avril-mai 2014, nous avons commencé à tenir des réunions à trois pour envisager la création d'une commune nouvelle. Après la trêve estivale, nous avons organisé trois réunions publiques – une par commune. Puis, nous avons établi la charte. En novembre, deux votes très larges ont validé la démarche : unanimité dans ma commune, deux abstentions à Villequier. Dans la troisième commune, il y a eu huit votes contre sept. C'est que la maire avait annoncé qu'elle ne se représenterait pas...

L'arrêté du préfet a été pris en décembre. La DRFiP nous a bien aidés à faire des simulations fiscales, mais la DGCL ne nous a toujours pas fourni d'estimation de notre dotation, alors que nous votons le budget ce soir...

Nous avons eu plusieurs réunions avec les services de l'État pour éclairer des points obscurs. Par exemple, dans l'arrondissement du Havre, les cartes grises devront être changées incessamment sous peu, et pas dans le mien ! C'est que la création d'une commune nouvelle modifie le domicile...

Cela n'aide pas à présenter ce changement comme source de simplification. Pour l'état civil, nous avons acheté un logiciel commun afin de tenir un registre unique. On nous a même dit qu'on ne pourrait plus marier dans les communes déléguées. Finalement, la préfecture a démenti cette information, que nous tenions du procureur de la République. Bref, nous aurions pu nous dispenser de l'achat de ce logiciel.

Si le personnel de la commune-centre était enthousiaste, les secrétaires de mairie sont plus réservées, car elles craignent que leur travail ne se complexifie. Elles sont dans l'expectative, d'autant qu'elles craignent parfois pour leur emploi. Quant aux maires délégués, leur rôle n'est pas évident. Pour un élu de longue date, il est difficile de s'y adapter. Du coup, nous pratiquons beaucoup la co-signature. Chacun doit trouver sa place. Le maire de la commune nouvelle doit faire preuve de modestie pour être bien accepté.

Nous avons réparti les réserves de chaque commune. Chacune a une identité très forte. Nous avons donc opté pour un nom qui soit neutre. Du coup, nous avons un problème avec les GPS. J'ai saisi Mme Estelle Grelier de la question : pour le tourisme, il faudrait que les anciens noms soient toujours indiqués.

M. Charles Guené. - J'ai participé la semaine dernière à une réunion à l'AMF, au cours de laquelle l'INSEE a annoncé qu'il adapterait ses systèmes afin de tenir compte de ce type de problème.

M. Bastien Coriton. - Les taux diffèrent selon les communes : l'une va gagner huit points en taxe foncière et cinq points de taxe d'habitation. Une sectorisation aurait mieux valu. Alors que nous étions exclus de la DETR, nous y redevons éligibles. En revanche, la DRAC a considéré qu'ayant aidé Caudebec-en-Caux, elle n'allait pas donner une nouvelle fois pour l'abbaye de Saint-Wandrille-Rançon, puisqu'il s'agit désormais de la même commune !

La période transitoire est décisive. L'imagination est au pouvoir !

M. Alain Lange, maire d'Athis-Val-de-Rouvre. - Merci, monsieur Pélissard, d'avoir tant promu les communes nouvelles : c'est grâce à vous que nous avons fait cette réforme, dont nous nous réjouissons. Au départ, nous devions réunir seize communes. Autant d'oppositions potentielles, ou

de conflits de personnes à redouter ! Lors des premières réunions, nous ne nous disions pas les choses, et au moment des votes, cela bloquait. J'ai donc changé de méthode, et suis allé rencontrer chaque maire. Nous en avons convaincu huit, ce qui nous a permis de réunir 4 300 habitants. Pourquoi ? Comme l'a dit M. Péliissard, le motif financier ne suffit pas ; il faut un projet commun. De la sorte, la « carotte » doit être plutôt une cerise sur le gâteau !

Le projet n'est pas nécessairement faramineux. Maintenir les commerces et les services est déjà un bel objectif. Coup de foudre ? Plutôt mariage de raison. Ma communauté de communes avait contracté un prêt toxique, et la situation financière était catastrophique. Il n'a donc pas été évident pour moi d'être élu maire de la commune nouvelle. Finalement, j'ai obtenu 68 % des suffrages. Notre conseil municipal compte 95 personnes, ce qui est lourd à gérer, même pour l'ancien cadre de Valeo que je suis.

La perte d'identité est importante, surtout dans les communes rurales, mais la mutualisation dégage des moyens considérables. Une commune avait un « trésor de guerre », et s'est tenue à l'écart. Nous allons hériter de compétences considérables pour une commune de 4 300 habitants. Quels seront les impacts financiers ? Nous manquons de visibilité. La charge du prêt toxique sera répartie uniquement par négociation - et cela ne sera pas simple.

L'AMF nous a beaucoup aidés. Les services de l'État, moins. Pour ne pas sembler incompetent à force de devoir me contredire, j'ai chargé l'État.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Il sert aussi à cela... Nous l'avons tous fait !

M. Alain Lange. - Nous sommes exposés à des instructions contradictoires. Même la préfecture n'emploie pas le bon adressage ! Nous avons tout fait pour informer tous nos interlocuteurs, mais rien n'y fait ! Or c'est notre crédibilité qui est en jeu.

Désormais commune de plus de 3 500 habitants, nous sommes soumis à l'obligation d'un débat d'orientation budgétaire, le DOB. Trois mois après la création, nous avons pourtant bien d'autres problèmes à régler ! C'est une stupidité, mais puisqu'il n'était pas possible d'y échapper, j'ai préparé un DOB en dix minutes un soir devant ma télévision. Mieux vaudrait nous laisser une année pour construire un projet pluriannuel. Et imaginez-vous qu'une commune nouvelle dispose de quinze jours de plus pour voter son budget ? Non, c'est le contraire, elle doit le boucler quinze jours plus tôt !

Nous avons réuni une commission des impôts pour réviser les taxes. C'est en soi un exercice complexe, mais en outre, toutes les communes membres ne peuvent être représentées, si bien que nous travaillons sur des dossiers que nous ne connaissons pas. Cela n'a pas de sens, toutes devraient être présentes, ne serait-ce qu'avec un rôle consultatif.

Sur la DETR, moi qui ai déposé une dizaine de dossiers, pour environ 2 millions d'euros, j'espère des réponses positives, car nous avons bloqué tout investissement tant que nous ignorions où nous conduiraient les emprunts toxiques. La situation à présent éclaircie, nous voulons investir pour donner du travail à nos entreprises avant qu'elles ne meurent. Si deux dossiers seulement sont retenus, je crois que je donnerai ma démission !

Si la commune nouvelle était à refaire je la referais, mais les services de l'État doivent se remettre en question. Nos administrés nous jugeront sur une somme de détails qui feront la réussite ou l'échec de cette aventure.

M. Patrick Septiers, maire de Moret Loing et Orvanne. - Orvanne, constituée de Moret-sur-Loing (4 500 habitants) et Écuelles (2 500 âmes), fut la première commune nouvelle d'Île-de-France. Moret-sur-Loing ne peut s'étendre, enserrée dans ses remparts et bordée par la forêt de Fontainebleau ; des équipements de Moret étaient déjà construits à Écuelles. Nous avons aussi des projets communs, médiathèque, PLU. Et nous appartenions à la plus grande communauté de communes de Seine-et-Marne, 40 000 habitants et 22 communes, un ensemble au sein duquel nous voulions exister.

Nous avons donc créé une commune nouvelle ; deux équipes, l'une de gauche, l'autre du centre, ont travaillé en bonne intelligence et entrepris la mutualisation sans rencontrer de grandes difficultés... sauf en ce qui concerne le nom. La Poste a supprimé dans l'adressage le nom des communes déléguées, il en est résulté un certain pataquès ! Même problème pour les cartes d'identité et les passeports, alors qu'un arrêté précise bien que doivent être mentionnés le nom de la commune nouvelle et celui de la commune déléguée. Des mouvements d'opposition s'en sont pris à moi, m'accusant d'avoir vendu le nom de la ville.

En 2015, deux petites communes de 200 et 600 habitants, dont les dotations avaient dramatiquement diminué, ont souhaité nous rejoindre : nous les avons accueillies par solidarité territoriale et avons créé une deuxième commune nouvelle, profitant de l'occasion pour changer à nouveau le nom et prendre celui de Moret Loing Orvanne, ce qui a apaisé les esprits.

Nous avons très bien travaillé avec la sous-préfète. Et avec elle, nous avons dû inventer beaucoup, car à nos questions, la préfecture, le centre de gestion et le ministère donnaient généralement des réponses différentes. En revanche, nous avons reçu les simulations officielles en temps et en heure.

Mon opposition a saisi le tribunal administratif concernant le lieu où se tient le conseil municipal, considérant qu'il doit toujours rester le même, alors que nous avons choisi dès le début d'alterner entre les deux communes. Nos délibérations pourraient donc être remises en cause par le juge, ce qui constitue une fragilité juridique.

Les habitants ne voient pas de problème dans cette fusion, hormis lors des contrôles de circulation, quand les gendarmes leur reprochent de ne pas avoir la même adresse sur la carte d'identité et sur la carte grise ; ou lorsque mari et femme se voient délivrer le même jour deux passeports qui ne portent pas la même adresse... L'État gagnerait à améliorer la cohérence et la coordination de ses services.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Dans votre contentieux administratif, vous êtes-vous adjoint les services d'un avocat spécialisé ?

M. Patrick Septiers. – Oui. Nous aussi avons rencontré des soucis d'adressage, avec des conséquences dommageables, en particulier pour les entreprises, mais La Poste nous a envoyé un mail hier, assurant que tout rentrerait dans l'ordre de façon imminente.

Ayant constitué coup sur coup deux communes nouvelles, nous devons procéder à deux lissages de taux, mais nous ne disposons pas encore de simulations, le logiciel n'étant pas capable de traiter ce cas. Pour la commission des impôts, c'est l'État qui nomme les membres, espérons que toutes les communes seront représentées. Même chose au futur CCAS, qui comptera huit membres. Les communes sont de tailles très différentes, mais tous les élus sont attachés à leur CCAS...

D'autres communes frappent à notre porte. Mais, au-delà de 10 000 habitants, nous rencontrerions un problème de dotation, et une limitation du nombre de conseillers : 71 au maximum, dit la préfecture.

Pourrait-on imaginer de cumuler les deux statuts, communauté de communes et commune nouvelle ? Le rattachement à une nouvelle communauté de communes est compliqué.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Ce sont de vraies questions... auxquelles les représentants de l'État présents ce matin m'ont semblé prêter une grande attention !

M. François Pesneau, sous-directeur des compétences et des institutions locales, Direction générale des collectivités locales. – Oui, ces retours sont intéressants. Nous avons également été très attentifs aux propos des 300 maires de communes nouvelles réunis par l'AMF récemment. La proposition de loi a été votée très rapidement, nous nous efforçons d'accompagner les élus dans leurs démarches mais n'avons pu anticiper toutes les difficultés. Nous tentons de faire prévaloir, en lien avec l'AMF, la lecture la plus constructive du texte, mais la loi est la loi, et ne pas la respecter, ne pas tenir de DOB dès la première année par exemple, introduirait une insécurité juridique. Le texte devra peut-être être révisé et les procédures transitoires renforcées.

En ce qui concerne les cartes grises, le problème est double. Pour les véhicules déjà répertoriés dans le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), nous avons demandé à la direction de la sécurité routière

(DSR) de ne pas réclamer aux habitants des communes nouvelles les 2,76 euros que coûte un changement d'adresse. Pour ceux qui ont encore une ancienne plaque, il sera compliqué de modifier l'adresse avant 2020, date du passage obligatoire au nouveau système. Le changement de plaque coûte une quarantaine d'euros, l'addition pourrait être lourde pour les agriculteurs qui ont plusieurs véhicules, tracteurs, remorques,... J'ai précisément une réunion en fin de matinée avec la DSR pour régler ce problème - et nous le réglerons. Le Gouvernement ne saurait encourager le vote d'une loi et ne pas accompagner sa mise en œuvre administrative. C'est ainsi que le ministère de la Justice vient de rendre possibles les mariages dans les nouvelles communes déléguées, alors qu'une lecture stricte de l'article 75 du code civil pouvait sembler les interdire. Désormais, un registre d'état civil est maintenu dans chaque mairie déléguée. Faut-il y voir des contradictions dans l'application de la loi ? Non : notre position a évolué pour tenir compte des difficultés concrètes. Comment nous le reprocher ?

À La Poste, l'adressage suit une nomenclature en six lignes, la cinquième étant réservée à la mention de la commune déléguée. Mais cette ligne est rarement utilisée, si bien que les logiciels des sociétés privées, de GPS par exemple, ont retenu un codage sur cinq lignes. La commune déléguée n'est plus mentionnée, et cela crée des confusions.

M. Alain Lange. - La solution est d'utiliser une seule ligne pour deux mentions, le nombre de caractères par ligne l'autorise.

M. François Pesneau. - Dans la prochaine *Lettre du droit*, à destination des préfetures, j'insisterai sur la nécessité de conserver le nom de l'ancienne commune dans les adresses postales. Lorsque l'administration écrit à un administré, c'est qu'elle a quelque chose à lui dire, il faut que le courrier ne risque pas de se perdre !

Quel que soit le canal, question écrite d'un parlementaire, requête à la préfecture ou courrier directement envoyé à la DGCL, nous sommes toujours curieux de connaître vos expériences et les problèmes que vous rencontrez, afin d'anticiper, peut-être de suggérer des modifications législatives. Dans la proposition de loi Sido sur les communes associées de la loi Marcellin, nombre d'amendements, y compris du Gouvernement, ont été adoptés. Pour autant, le travail n'est pas terminé.

Mme Françoise Tahéri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique, Direction générale des collectivités locales. - Les crédits de la DETR atteignent 816 millions d'euros, un montant sans précédent car ils ont été majorés de 200 millions pour soutenir l'investissement public local. Lorsque des communes éligibles rejoignent une commune nouvelle, cette éligibilité perdure pendant trois ans, pour éviter les effets de seuil. Le processus de gestion est déconcentré, l'administration centrale se bornant à notifier le montant de l'enveloppe départementale, répartie ensuite localement par des commissions d'élus, dans le dialogue et le consensus. Chaque année cependant, le Gouvernement fixe dans une

instruction les priorités de l'investissement. Cette année, la circulaire rappelle le maintien de l'éligibilité pour les communes nouvelles qui accueillent une commune anciennement éligible. Le Gouvernement entend favoriser les investissements portés par les communes nouvelles.

Dans celles-ci, le pacte financier garantit le niveau des dotations antérieures des communes membres, exonère le nouvel ensemble de la contribution au redressement des finances publiques et maintient les dotations de péréquation. La DGF des communes a globalement reculé en 2015, mais celle des communes nouvelles a augmenté de 7,7%. La loi de finances rectificative a prolongé le dispositif au profit des communes qui seront créées après le 1^{er} janvier 2016.

Le DOB est une modalité substantielle de la régularité du processus d'adoption du budget municipal. Il faut selon moi adopter une approche pragmatique : respecter la formalité la première année, pour se border juridiquement, puis approfondir le contenu les années suivantes.

Nous avons travaillé avec la DGFIP, pour accompagner au plus près les maires dans le calibrage de l'harmonisation des taux, en procédant à des simulations sur les effets de l'intégration fiscale progressive. Un assouplissement a également été introduit en loi de finances rectificative afin d'enclencher avec souplesse le processus d'intégration. La date limite d'adoption des procédures d'harmonisation des abattements de taxe d'habitation a été repoussée au-delà de la date de droit commun, qui est le 1^{er} octobre.

M. Philippe Dallier. - La loi Marcellin de 1971 n'a jamais fait recette, celle de 1990 sur l'intercommunalité non plus. Il a fallu attendre la loi Chevènement et la carotte financière pour que le mouvement démarre vraiment. Je pose donc la question aux maires présents : sans le pacte financier, l'auriez-vous fait ?

M. Alain Lange. - Non !

M. Philippe Dallier. - Or ce pacte fonctionne au détriment des autres communes... Où s'arrêtera-t-on ?

M. Jean-Pierre Vial. - Que deviennent les associations de pêcheurs ou de chasseurs ? Avez-vous envisagé la fusion des associations communales de chasse agréées (ACCA) ?

M. Bernard Delcros. - La carotte financière peut être l'élément déclenchant mais c'est ensuite la représentation des territoires au sein des grandes intercommunalités qui l'emporte. La création dépend de la volonté des élus, des efforts qu'ils font auprès des électeurs pour leur faire comprendre l'enjeu d'une telle évolution. Mais ceux-ci sont aussi des administrés, dont les contrariétés peuvent anéantir tout résultat ! Sur les ACCA, un amendement a été voté au Sénat, repris par l'Assemblée nationale, le problème va donc être résolu : tant mieux, car il semble anodin,

mais a son importance. Bref, il faut trouver ensemble des solutions aux petits désagréments. La DETR relève du niveau local : le préfet doit veiller à ne pas pénaliser les communes qui se sont regroupées.

M. René Vandierendonck. – Les problèmes exposés par les maires ici présents recourent ce que nous avons entendu lors des déplacements de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale mises en place par la commission des Lois. Les mérites de la proposition de loi n'en sont pas amoindris...

La moitié des communes nouvelles se situent en Normandie ou dans les Pays de la Loire : curiosité géographique, à moins que la façon dont le préfet se mobilise et sensibilise les sous-préfets aux enjeux de l'intercommunalité ait une incidence – comme dans le Calvados. Une première directive a été émise par la DGCL, mais il a fallu insister pour que celle-ci écrive que la négociation en vue de la constitution d'une intercommunalité était aussi l'occasion d'envisager la création d'une commune nouvelle afin de favoriser les accords locaux. Le préfet de la Manche, lui, ne s'est guère posé de questions : il a poussé aux regroupements intercommunaux, ceux-ci pouvant inclure jusqu'à 200 communes, sans aborder la problématique des communes nouvelles.

M. Patrick Septiers. – Nous avons conservé dans les communes déléguées toute la vie courante : état civil, services, école, vie associative. Seul le *back-office* a changé – les gens ne le voient pas.

M. Michel Le Scouarnec. – Dans le Morbihan, nous avons deux communes nouvelles. Une troisième pourrait regrouper quatre communes, mais les maires sont divisés, deux contre deux, et des référendums doivent être organisés. J'observe que la constitution d'une commune nouvelle est plus aisée si les communes sont proches et de taille similaire. Enfin, je déplore que l'aide qui leur est apportée diminue les dotations des autres.

M. Alain Lange. – La situation financière dans les petites communes rurales est si dégradée que le pacte financier est une forte incitation au regroupement. Mais ensuite, d'autres motivations passent devant.

M. Bastien Coriton. – Notre territoire est riche grâce à la pétrochimie. Deux des trois communes qui constituent notre commune nouvelle ont calculé qu'elles perdraient, dans la transformation, 45% de DGF sur trois ans, mais les aides aux communes nouvelles étant prélevées sur une enveloppe fermée, nous avons aussi compris que nous serions pénalisés si nous restions dans le *statu quo*. En outre, nous avons le souci d'exister dans la communauté d'agglomération.

M. Jacques Pélissard. – L'AMF a beaucoup travaillé sur cette question ; et la DGCL nous a beaucoup écoutés et aidés. Je pense que les parlementaires sont aujourd'hui très informés des problèmes et des pistes de solution, ils pourront s'en souvenir au moment de la deuxième lecture de la proposition de loi en cours d'examen : ACCA, article 55 de la loi SRU, gens

du voyage : il reste un certain nombre de points à améliorer. Des communes regroupées en une commune nouvelle sont plus fortes, plus efficaces.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Nous vous remercions pour votre précieux concours.

M. Christian Manable, rapporteur. - Comme historien, je me suis intéressé à la création des municipalités de canton, entre 1795 et 1799. Ce fut un échec, en raison du manque de mobilité des élus et de la défaillance du personnel communal.

L'objectif initial de la proposition de loi était la simplification administrative, la réduction du nombre des communes, les économies d'échelle. Je vous renvoie au fascicule n° 166 de la fondation iFrap pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques, publié ce mois-ci, qui explique « pourquoi il faut fusionner les petites communes et mutualiser les plus grosses ». C'est que les dépenses sont plus élevées dans les plus petites, celles de moins de 500 habitants : 1 805 euros par habitant, 20% de plus que dans la strate immédiatement supérieure. On pourrait économiser 1,36 milliard d'euros ! Cette étude nous sera utile pour le rapport que nous terminerons d'ici le prochain Congrès des maires.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. - Nous avons pu le constater ce matin, le diable est dans les détails, mais il ne faut pas renoncer. Nous percevons la nécessité d'un projet fédérateur pour constituer une commune nouvelle, et l'utilité de ce statut dans le cadre de la recomposition des intercommunalités, non pour s'opposer, mais pour faire entendre sa voix.

M. René Vandierendonck. - Le cas du Calvados est intéressant !

Mme Françoise Gatel, rapporteure. - Oui. Les préfets jouent un rôle décisif. Certains, du reste, ne voulaient pas entendre parler de communes nouvelles jusqu'au 31 mars, date à laquelle les schémas d'intercommunalité devaient être achevés.

L'abondement prélevé sur l'enveloppe constante - ou plutôt l'enveloppe en diminution - finira par poser problème.

La loi est, dans son esprit, facilitatrice. Appliquée à la lettre, elle pose des problèmes. Comme l'a souligné M. Guéné, sans bouger, sans déménager, on change d'adresse, ce n'est pas banal... Les procédures réglementaires doivent être adaptées.

Enfin, je confie à M. Pélissard message à l'intention de l'Assemblée nationale : la proposition de loi en navette est le bon véhicule pour régler les questions relatives à la parité, l'indemnité, le statut des délégués.

EXAMEN DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION

Le jeudi 28 avril 2016, la délégation procède à l'examen du rapport de Mme Françoise Gatel et de M. Christian Manable sur les communes nouvelles

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous allons entendre la présentation du rapport de nos collègues Françoise Gatel et Christian Manable sur les communes nouvelles. La France ne compte plus que 35 885 communes, selon un récent décompte de la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Nous sommes donc passés en-deçà du seuil psychologique des 36 000 communes. Est-ce la révolution silencieuse dont la France a rêvé dans les années 1970 ? Cette réduction du nombre des communes, qui est parfois une nécessité, s'est opérée grâce aux communes nouvelles, qui sont 317 à avoir vu le jour au 1^{er} janvier 2016 – et ce n'est pas fini. Nous avons d'ailleurs milité pour la prorogation de l'incitation financière.

Nous avons confié à nos collègues Françoise Gatel et Christian Manable une mission assez innovante sur le sujet, avec pour objectif d'identifier les bonnes pratiques en matière de communes nouvelles, afin de mieux accompagner les collectivités intéressées par la démarche. Il conviendra aussi d'analyser les quelques échecs recensés. Nous avons organisé le 31 mars 2016 une table-ronde, avec notre collègue Jacques Pélissard et des représentants des petites communes. Cette réforme, pour une fois, n'a pas été imposée par le haut mais a été pensée à partir du terrain et sur la seule base du volontariat.

M. Christian Manable, rapporteur. – Notre travail a commencé en février et a suivi une méthodologie qui correspond à la philosophie des communes nouvelles : partir du terrain pour mieux comprendre le terrain et mieux le conseiller. C'est ainsi que nous avons envoyé une série de questionnaires à certaines communes nouvelles déjà créées, ainsi qu'à certaines communes qui ont eu des projets mais ne les ont pas réalisés. Il s'agissait d'identifier les écueils et les bonnes pratiques. Nous avons également fait deux déplacements dans des départements exemplaires : à Caen, dans le Calvados – en coopération avec la commission des Lois – et à Angers, dans le Maine-et-Loire, qui est un département pionnier, puisque 25 communes nouvelles y ont vu le jour en début d'année. Nous y avons rencontré plusieurs communes nouvelles récemment créées, mais aussi des élus en cours de réflexion, ainsi que les services de l'État. Nous avons également organisé la table-ronde sur les communes nouvelles à laquelle vous avez participé, le 31 mars 2016.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Merci d'avoir accepté que nous conduisions une réflexion sur cette révolution silencieuse que sont les communes nouvelles. Nous avons travaillé en bonne intelligence avec les membres de la commission des Lois. Au 1^{er} janvier 2016, 1 090 communes se sont regroupées pour former 317 communes nouvelles. Nous avons donc désormais 35 885 communes en France. Dans certains départements, le mouvement est encore plus impressionnant. Ainsi, le Maine-et-Loire vient de passer de 357 à 250 communes, soit une baisse de 30 %. Si ce mouvement se propageait à la France entière, elle ne compterait plus que 25 000 communes ! Une commune nouvelle créée en 2013 ou 2014 peut s'élargir, et certaines le font dans le Maine-et-Loire. D'autres se créeront en 2016, grâce notamment à la prorogation de l'incitation financière, qui endiguera la baisse des dotations de l'État. Si cette incitation ne doit pas suffire à motiver la création d'une commune nouvelle, elle peut constituer un élément déclencheur.

M. Christian Manable, rapporteur. – Notre objectif était de recueillir un véritable retour d'expérience sur les facteurs de réussite ou d'échec en matière de création de communes nouvelles, afin d'avoir une meilleure idée des conseils à donner et des écueils à éviter. Notre rapport s'est donc fondé sur les expériences concrètes du terrain afin d'être utilisable comme un guide des bonnes pratiques.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Nous avons constaté que les communes nouvelles sont une réussite, à la fois qualitative et quantitative. Alors même que les précédentes réformes – et notamment la loi Marcellin, ou les premières dispositions de 2010 – n'ont pas eu le succès espéré, les communes nouvelles semblent être plébiscitées et, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la population y est parfois plus favorable que les élus ! Il est vrai que la création d'une commune nouvelle en cours de mandat bouscule les élus et génère des configurations complexes. Mais la commune nouvelle vient épouser progressivement le bassin de vie et d'activité des habitants. Plusieurs raisons expliquent ce succès. En somme, il y a comme un alignement conjoncturel de planètes favorable à la construction de communes nouvelles.

Il y a bien sûr l'incitation financière, couplée à la baisse des dotations. C'est un élément déclencheur, mais pas une raison suffisante. Elle permet d'arrêter la mécanique infernale de la baisse des dotations et d'obtenir une hausse parfois conséquente du potentiel de financement des communes – jusqu'à 40 %, lorsqu'elles cumulent incitations financières et dotations supplémentaires au titre de la DSU.

M. Christian Manable, rapporteur. – La stabilité électorale prévue par la loi, et le contexte des dernières élections créent également un environnement favorable. Ainsi, les maires des anciennes communes continuent leurs mandats en tant que maires délégués. La loi n'oblige pas les élus à renoncer à leur mandat lors de la création de la commune nouvelle, et 2020 est une perspective assez lointaine dans un contexte où 2014 nous a

plutôt montré qu'il était parfois difficile de compléter les listes dans certaines communes : il n'y avait même aucun candidat dans 64 communes. Toutefois, certaines communes devront passer, en 2020, du jour au lendemain de 220 à 60 élus, voire 40, et cela ne sera pas sans poser problème pour la représentation des anciens territoires. Notre rapport relève comme bonne pratique, notamment dans le Maine-et-Loire, la mise en place de conseils de communes déléguées, à l'image des conseils de quartier.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Cette comparaison est-elle toujours pertinente ? J'ai été l'un des premiers maires à mettre en place des conseils de quartiers en 1993, et j'y ai cru, mais il ne s'agit que d'une amorce de démocratie participative...

M. Christian Manable, rapporteur. - Ils s'appellent parfois conseils consultatifs.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. - L'étape de 2020 s'annonce difficile. Pour l'heure, tous les élus de 2014 sont maintenus - ce qui explique sans doute le succès du dispositif. En 2020, leur nombre pourra être divisé par dix ! Il faudra s'assurer que chaque commune historique soit légitimement représentée. Certains élus cherchent à élaborer des solutions adéquates : conseils de communes délégués, conseils consultatifs de quartiers... De telles structures de dialogue, quel que soit leur nom, seront nouvelles pour les territoires ruraux.

Autre raison du succès : il s'agit de projets portés par les territoires au lieu d'être imposés par l'État. L'identité de la commune, qui est souvent un sujet sensible, n'est pas remise en cause puisqu'il est possible de garder une identité propre, avec une mairie annexe, un maire délégué doté de compétences territorialisées, parfois même un conseil communal délégué et un budget communal - mais alors, il ne s'agit plus, à mon sens, d'un projet de commune nouvelle. Comment choisir le nom ? Aucune commune ne souhaite faire l'objet d'une OPA... Au-delà des craintes et des questions de personnes, il faut faire des choix durables. Certaines communes reprennent en partie dans leur nom celui d'une des communes existantes pour bénéficier de son aura touristique.

M. Christian Manable, rapporteur. - Enfin, il y a l'impact des réformes territoriales avec les intercommunalités dites « XXL ». Certaines communes souhaitent se regrouper afin d'avoir plus de poids dans la future intercommunalité. Du côté des petites intercommunalités très intégrées, la transformation en commune nouvelle permet de garder les compétences qu'elles souhaitent conserver sur l'ensemble de leur territoire. Ainsi, dans le Maine-et-Loire, voit-on six intercommunalités très intégrées - mais avec des compétences très différentes - se transformer chacune en commune nouvelle pour pouvoir ensuite, à six communes nouvelles, intégrer un grand EPCI qui leur permettra de garder leurs spécificités. Il est assez intéressant à ce titre de constater qu'il y a une vraie interaction entre communes nouvelles et

nouvelles intercommunalités ! Accompagnement budgétaire et financier, stabilité électorale, identité renforcée, symbiose avec une intercommunalité transformée : voilà quelques raisons de la réussite.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Cette réussite est réelle mais elle n'est pas uniforme. Alors que dans la Manche, on compte 36 communes nouvelles créées au 1^{er} janvier, dans près du tiers des départements aucune commune nouvelle n'a été créée ! Bien sûr, il ne s'agit pas de classer les départements selon ce seul critère. Mais c'est parfois dans les départements qui en auraient le plus besoin – où se trouvent plusieurs communes rurales isolées, dépeuplées et sans moyens – que les chiffres sont décevants. Bref, dans certains départements, c'est l'enthousiasme, quand dans d'autres c'est l'encéphalogramme plat.

M. Christian Manable, rapporteur. – Il est vrai que la Somme, où je suis élu, compte 782 communes, dont 752 de moins de 2 000 habitants, et 117 de moins de 100 habitants. Pourtant, aucune commune nouvelle n'y a été créée ! Sur le terrain, nous avons pu constater que les différences de situation ont plusieurs causes. La création de communes nouvelles est souvent subordonnée à plusieurs conditions.

D'abord, il faut que les équipes municipales travaillent déjà ensemble sur certaines thématiques structurantes pour le territoire : regroupement pédagogique scolaire, syndicats, intercommunalités, communes déjà intégrées dans une même aire urbaine... Elles peuvent aussi avoir des investissements communs en vue. Il faut également que les élus locaux soient moteurs, et que l'AMF, les parlementaires et les élus du conseil départemental s'impliquent dans le projet. L'attitude compréhensive, bienveillante des services de l'État facilite les choses. Il faut que des restructurations intercommunales importantes incitent à un regroupement communal. Enfin, des ententes trans-partisanes et une dépolitisation du sujet sont indispensables. Un maire du Maine-et-Loire nous a indiqué faire toujours passer l'intérêt collectif avant l'esprit de clocher.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Ce même maire ajoutait que leur force venait de leur capacité à gérer leurs différends. Dans les départements où ces éléments sont réunis, il existe un véritable effet d'entraînement, voire de contagion : le succès des communes nouvelles incite les communes voisines à réfléchir à des démarches similaires. Les projets ainsi déclenchés ne réussissent pas moins bien que les autres.

C'est ainsi que dans le Maine-et-Loire, trois communes nouvelles ont été créées dès 2013, et 25 au 1^{er} janvier 2016 ! Les deuxièmes rencontres nationales sur les communes nouvelles à Baugé-en-Anjou ont sans doute joué un rôle, en valorisant ce côté pionnier. La préfète a même employé le mot de « frénésie » de communes nouvelles – il est vrai qu'elle en facilite la création. Le périmètre des communes nouvelles évolue chaque année, ce qui ne facilite pas toujours la vie de la DGFIP ! Le nombre de communes dans ce

département a diminué de 30 %. La carte des communes nouvelles est très intéressante : on constate une concentration importante dans le Nord-Ouest : Manche, Calvados, Eure, Orne et Maine-et-Loire. Mais au Sud, rien de nouveau...

M. Christian Manable, rapporteur. – J'ai parlé pour ma part de Lucky Luke des communes nouvelles... Les visites réalisées nous ont confortés dans l'idée que notre rapport devait être le plus pratique et le plus pragmatique possible afin que les communes qui pourraient être intéressées par la démarche dans les autres départements puissent bénéficier de la même information et des mêmes exemples concrets que les départements qui ont eu la chance d'avoir des collectivités ayant joué le rôle de pionniers et de pilotes. Notre rapport a ainsi recensé les différents écueils à éviter et les conseils à suivre lors de tout projet de création de communes nouvelles. Nous les présenterons sous forme de tableau afin d'en faciliter la lecture pour les communes intéressées.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Nous avons identifié quatre périodes importantes de la vie d'une commune nouvelle : le lancement du projet, la manière de susciter l'adhésion au projet, la construction de la commune nouvelle et la question de l'accompagnement. Lors du lancement du projet, l'incitation financière peut être un piège. Elle doit être un outil d'accompagnement et non un objectif en soi. C'est la construction d'un projet commun de territoire qui fédère durablement les équipes et la population.

M. Christian Manable, rapporteur. – Concernant l'adhésion à la commune nouvelle, le projet doit pouvoir être partagé dans son élaboration et dans sa valorisation tant par les conseils municipaux que par la population. La communication et l'association des élus et des citoyens doivent être dosées en fonction de la sensibilité des territoires. La question du référendum, souvent évoquée par certains parce que les élus n'auraient pas été élus pour cela en 2014, n'est pas toujours pertinente ; en effet, bien souvent, la population est moins réticente que les élus eux-mêmes ! Toutefois, la communication est essentielle et doit s'effectuer le plus en amont possible pour s'assurer du soutien de tous – anciens maires, élus des conseils municipaux, population active, jeunes – et avec les moyens de communication adéquats – réunions publiques, magazines, revues, site internet – et associer toutes et tous aux étapes importantes. Ainsi, si ce sont souvent les élus qui choisissent ensemble le nom de la future commune, ils doivent pouvoir le faire sur la base de suggestions de la population – ou des écoles – et le choix du nom des habitants peut s'effectuer de manière séparée par un vote des habitants eux-mêmes, lors de la cérémonie des vœux par exemple, comme à Loire-Authion. Nous vous faisons circuler un exemple de faire-part de la naissance de la commune nouvelle de Loire-Authion : la dimension ludique peut paraître dérisoire mais elle joue, par son côté inventif et innovant, un rôle essentiel dans l'adhésion des élus et de la population.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Après la création, il faut pouvoir construire la commune au jour le jour. Il faut veiller à un format de gouvernance qui associe tous les élus mais aussi l'ensemble du personnel des communes. La charte de gouvernance, si elle n'a pas de valeur légale, constitue une composante essentielle de la réussite de plusieurs communes nouvelles. Certaines chartes ont également intégré pour la composition des listes pour 2020, l'obligation, certes morale, d'avoir une représentation de toutes les communes déléguées, alors même que les élus ne sont supposés agir que dans le cadre de leur mandat.

M. Christian Manable, rapporteur. – Enfin, il faut s'assurer d'un accompagnement durable de la commune nouvelle, qui nécessite d'anticiper les difficultés. Le rôle des services de l'État – qui doivent être bienveillants et facilitateurs – est primordial. La DETR doit accompagner ces territoires – comme les textes le prévoient – et les communes nouvelles ne doivent pas être pénalisées par leur nouveau statut. Certaines frontières administratives doivent être revues. Cela vaut pour des exemples comme la commune d'Ingrande-Le-Fresne-sur-Loire, dont la création a nécessité un redécoupage entre deux départements avec un décret en Conseil d'État pris pratiquement la veille de Noël 2015 ! Mais cela vaut aussi pour les découpages administratifs concernant les trésoreries ou les arrondissements. Enfin, l'accompagnement concerne encore d'autres services, telles les associations d'élus et, à ce titre, les représentants locaux des associations d'élus ont, en règle générale, largement joué le jeu.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Même si notre objectif est d'élaborer un guide des bonnes pratiques, nous n'avons pas voulu ignorer les difficultés. Parfois, l'incitation financière conduit les élus à aller trop vite.

M. Christian Manable, rapporteur. – Certaines questions ont nécessité des ajustements de dernière minute. Ainsi, sur les salles et les registres de mariages, les services du ministère de l'Intérieur ont dû saisir en urgence ceux du ministère de la Justice : la coordination a été efficace et le problème a pu être réglé très rapidement, mais il aurait pu être anticipé. De même, la question de l'adressage et des noms de rue est un vrai problème : la création des communes nouvelles a pour effet qu'une même commune peut se retrouver désormais avec plusieurs rues de l'Église, de la Mairie ou plusieurs places de la Poste ! La Poste suggère de renommer les rues. Cela est réalisable mais n'est pas nécessaire dans un premier temps puisque l'adresse peut toujours comprendre le nom de l'ancienne commune devenue commune déléguée ; mais il semblerait que certaines entreprises n'aient pas assez de lignes dans leur logiciel pour intégrer ce nom dans leur publipostage... Tout ceci crée des petits problèmes au quotidien, qui nécessitent une adaptation de chacun et une meilleure anticipation.

Pour que le maire délégué puisse garder certains pouvoirs, il faut veiller à ce que tous les arrêtés de délégations soient pris en conséquence par le maire de la commune nouvelle. L'anticipation est nécessaire pour que ces

habitudes s'ancrent dès le lendemain de la création de la commune nouvelle. Notre rapport présente quelques exemples de ces petites choses qu'il a parfois fallu régler en urgence, avec la bienveillance de certains services de l'État.

Il serait intéressant que l'État organise des réunions interministérielles afin de mieux identifier les problèmes. Les conséquences sur les services des finances publiques ont été plus importantes qu'attendu, avec des logiciels parfois inadaptés ou un impact sur les structurations internes. Plusieurs petits soucis signalés en urgence aux services centraux auraient pu être évités par ces réunions de coordination, qui restent utiles puisque le phénomène des communes nouvelles est appelé à se développer.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. - D'autres difficultés ont nécessité ou nécessiteront des adaptations législatives. Plusieurs communes nouvelles rurales pourraient dépasser des seuils contraignants en raison du nombre accru d'habitants, ce qui pose un réel problème ; nous pouvons d'ailleurs nous poser la question de la pertinence d'obligations comme par exemple la création de logements sociaux dans certains milieux hyper-ruraux. De même, des communes perdront le bénéfice de dispositifs tels que le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé), devront participer davantage à la contribution des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou investir pour créer des aires destinées aux gens du voyage... Nous serons sans doute appelés à réfléchir à des systèmes dérogatoires ou au moins transitoires pour les communes nouvelles après le franchissement artificiel de ces seuils. Notre rapport identifie quelques exemples. Nous pourrions travailler en complémentarité avec la commission des Lois sur ce sujet.

La révolution silencieuse des communes contourne de manière très légale la loi NOTRe. Je regrette l'absence d'articulation entre celle-ci et la loi de 2015 sur les communes nouvelles.

M. Georges Labazée. - Les communes sont en évolution depuis leur création il y a deux siècles. Les communes nouvelles n'ont que quelques mois. Levons les inquiétudes. C'est la vie !

Quelle est la part des communes nouvelles rurales et urbaines ? Même si j'appartiens à un territoire actuellement dépourvu de communes nouvelles sur la carte que vous nous présentez, je repère tous les jours dans la presse des indices d'un mouvement, même si rien n'est encore abouti.

Il serait intéressant de se pencher sur le Pays basque, qui devient une seule grande communauté d'agglomération.

M. Jean-Marie Bockel, président. - La création de communes nouvelles dans de grands EPCI est constatée dans différents endroits.

M. Georges Labazée. – Avec l'Observatoire national de la présence postale, nous préparons le contrat entre la Poste, l'État et l'Association des maires de France pour 2017-2019.

La création de communes nouvelles pose beaucoup de questions. Je suggère l'organisation d'une rencontre au Sénat avec le président de l'Observatoire et les responsables de la direction territoriale de la Poste, en amont de la signature du contrat.

M. Charles Guené. – Je salue la qualité du rapport, tant pour sa technicité que pour son adossement au terrain.

Les personnes les plus touchées par la constitution d'une commune nouvelle sont les élus – j'en ai moi-même fait l'expérience. La population ne constate pas grand-chose jusqu'à l'élection suivante, sauf une progression fiscale deux ans plus tard ou un changement d'adresse. Restent des obstacles administratifs comme par exemple la carte grise. Je ne comprends pas qu'on ne puisse pas ajouter une ligne à une adresse.

Les rapporteurs auraient pu insister sur la nécessité d'un examen par l'Assemblée nationale de la proposition de loi de M. Bruno Sido. Des obstacles techniques comme juridiques bloquent beaucoup de projets nécessaires.

Attention, par ailleurs, aux indemnités, dont le montant peut doubler pendant la période transitoire.

Je serai prudent sur la question des seuils. On ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. J'ai écrit un texte sur les communes appartenant à des intercommunalités « XXL ». Cet aspect pourrait être développé et des solutions trouvées, notamment dans la ruralité.

M. Antoine Lefèvre. – Merci aux rapporteurs. J'appartiens, comme Christian Manable, au top 3 des départements les plus dotés en communes. De 816, l'Aisne est passée à 805 au 1^{er} janvier : onze communes de moins, dont une qui a quitté le département.

La fusion doit correspondre à un projet qui emporte l'adhésion de la population. Celle-ci n'est pas toujours moteur. Un travail participatif peut être enclenché par le choix du nom – une commune très rurale peut porter un nom célèbre dont il serait stupide de se priver. Les associations de maires des départements représentent aussi une force. L'association que je préside dans l'Aisne organise des réunions qui réunissent beaucoup de participants. Certains maires laissent les autres essayer les plâtres avant de se lancer dans l'aventure.

Les élus et leurs collaborateurs ont réglé de nombreux problèmes, mais c'est l'administration qui coince, pour des raisons parfois incompréhensibles, dans le cas de l'adressage par exemple.

Alors qu'un grand nombre de rues portent des noms d'hommes, leur changement de nom pourrait être l'occasion d'appliquer la parité.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. - Il faut laisser le temps au temps. Si nous avons évoqué les créations, cette révolution silencieuse concerne d'autres projets encore en gestation. Ce mouvement perdurera au-delà de l'incitation financière, car les élus ont changé et les renouvellements de population font disparaître le côté sacrilège qu'il peut y avoir à supprimer une commune.

Une commune nouvelle peut être rurale mais aussi urbaine. Dans la ruralité, il s'agit de préserver une proximité efficace. Comme dans le Calvados ou la Manche, en cas de construction d'une intercommunalité « XXL », les communes se regroupent car il est impossible, quand il y a cent communes, d'être cent fois un. En outre, les très grosses intercommunalités peuvent faire disparaître les petites et poser la question des services qu'elles assuraient.

Il ne s'agit pas de classer les territoires entre les modernes et les conservateurs. La commune nouvelle n'est pas la solution universelle, mais un outil intéressant.

La Bretagne, très en avance sur l'intercommunalité, n'est pas pionnière en matière de communes nouvelles car les municipalités sont de bonne taille.

On nous a posé la question du référendum local, en demandant au nom de quoi les élus pouvaient prendre une décision si importante sans qu'elle ait figuré dans leur programme. Le référendum peut mener à l'échec. Les élus doivent prendre leurs responsabilités.

La Poste affirme que l'adressage en six lignes existe, mais que les logiciels de l'administration française l'ignorent. Dans le Maine-et-Loire, des habitants n'ont pas eu les éléments nécessaires à leur déclaration de revenus. Les services de la carte grise disent que la création d'une commune équivaut à un changement d'adresse et qu'il faut tout refaire. Dans le Maine-et-Loire, la préfète a décidé de ne rien changer. C'est donc possible.

Concernant la proposition de loi de M. Sido, nous nous en remettons à la commission des Lois. Pour corriger les scories au fur et à mesure, il faudra tirer un bilan plus conséquent avant de proposer des mesures d'ajustement.

Dans les territoires ruraux, la proportion de 20 % de logements sociaux n'est parfois pas pertinente.

La participation des associations de maires au processus est un facteur important de réussite.

M. Christian Manable, rapporteur. - 150 communes nouvelles ont moins de 2 000 habitants ; 100 d'entre elles en ont entre 2 000 à 5 000 ; 50

entre 5 000 et 10 000; 2 entre 10 000 et 15 000 ; et 9 plus de 15 000 habitants. En outre, 18 communes nouvelles regroupent 9 communes et plus.

M. René Vandierendonck. - Le Sénat, qui a pris la main sur le sujet, doit garder une logique constructive et transpartisane jusqu'au bout. La Direction générale des collectivités territoriales va plutôt dans le bon sens.

Je ne modifierais pas les seuils, mais je ferais le choix de la souplesse en accordant des délais dans le cadre d'un contrat de développement territorial.

Pourquoi constate-t-on que « tout roule » dans le Calvados alors qu'on « tousse » dans la Manche ? La réponse tient à ce que vous appelez pudiquement le côté facilitateur du préfet.

Mme Nelly Tocqueville. - Merci de ce travail. La Normandie est engagée dans le mouvement. Nous attendons vos préconisations car des communes, dont la mienne, entreront sans doute dans le mouvement lors d'une deuxième séquence.

Une démarche volontariste des élus est nécessaire. Si les populations doivent être associées, elles ne jouent pas forcément un rôle moteur. La capacité à dépasser les difficultés dépend aussi des préfets. En Normandie, nous avons eu besoin d'une telle aide pour démêler le problème des cartes grises.

La zone normande ayant créé le moins de communes nouvelles est la métropole de Rouen, qui compte 71 communes dont 45 de moins de 4 500 habitants. Ses élus ont été occupés par d'autres problèmes, notamment les transferts de compétence et l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

La deuxième phase posera le problème de la représentation des nouvelles communes au sein du conseil communautaire. Le système actuel accorde un représentant par commune. Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

M. Jean-Marie Bockel, président. - Si le seuil des deux délégués n'est pas atteint, la loi dispose qu'il y a un seul délégué pour la commune nouvelle.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Le débat de ce matin montre l'intérêt de cette délégation et d'un travail bicéphale rassemblant des élus de familles politiques différentes, au-delà des clivages partisans. La presse devrait relayer à quel point les élus sont loin de la frilosité et de l'immobilisme.

Qu'en est-il des disparités entre les communes qui se regroupent ?

Nous sommes au début du processus. Le département, une collectivité territoriale que j'aime beaucoup, est le partenaire privilégié du développement communal et intercommunal. Qu'en est-il de la

contractualisation ? Les assemblées départementales devront faire évoluer leurs dispositifs.

Mme Patricia Schillinger. – Ce rapport important est d’actualité, notamment dans le Haut-Rhin, où une fusion de communes se passe mal. Son inspirateur est l’auteur du divorce... Il peut être important de revenir sur les textes de loi qui autorisent un tiers des conseillers municipaux à demander la dissolution du conseil. En l’espèce, tous les membres de l’opposition ont demandé une nouvelle élection. Ce seuil devrait être rehaussé pour éviter le chantage, la prise en otage des élus et de la population. Ce sont les élus qui garantissent le fonctionnement d’une commune nouvelle.

Mme Françoise Gatel, rapporteure. – Je partage les propos de René Vandierendonck et les réserves de Charles Guené. Je crois aux dispositions transitoires.

Des projets en cours de préparation ont été mis de côté car les préfets devaient élaborer les schémas départementaux de coopération intercommunale pour le mois de mars.

La question de la représentation des communes nouvelles dans les intercommunalités nous a été posée, notamment dans le Maine-et-Loire. Dix communes, qui, individuellement, ont au moins dix sièges, pourraient n’en avoir que deux ou trois après leur regroupement. Ne faudrait-il pas s’assurer que le nombre de délégués de la commune nouvelle soit équivalent au nombre antérieur ? Je ne crois pas qu’il faille changer la loi mais plutôt adopter une charte de représentativité dans la commune nouvelle. Peut-être faudrait-il aussi aménager une marge de manœuvre sur le nombre de délégués communautaires ?

Les communes présentent des tailles très disparates. Nous n’avons pas noté de singularité, si ce n’est qu’un territoire très étendu comportant une commune centre peut connaître des difficultés de carte scolaire en perdant le bonus accordé aux communes rurales par l’Éducation nationale.

À Patricia Schillinger, je dirai que l’élément déterminant est l’humain. Lorsque les réunions rassemblent le maire et tous les élus, la population constate que le projet est partagé. L’échec peut survenir si le projet repose sur une personne qui s’en retire.

M. Christian Manable, rapporteur. – Les fusions vont de deux à vingt-deux communes. Le record est détenu par Livarot-Pays d’Auge.

Notre guide pratique, pédagogique, fournira des préconisations et des conseils, rassemblés en un tableau. Une conférence de presse sera organisée le 18 mai prochain et le rapport sénatorial publié pour le Congrès des maires, fin mai.

Historiquement, la volonté de regrouper des communes a connu trois étapes : le Directoire, entre 1795 et 1799, a créé les municipalités de

canton, qui ont échoué lamentablement. Il y a ensuite eu la loi Marcellin et les lois de 2010-2015. Nous croyons à la réussite de cette réforme parce qu'elle part du terrain, sur la base du volontariat.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Des regroupements autoritaires ont été imposés à l'Alsace pendant son annexion de fait au cours de la Seconde guerre mondiale. S'ils n'étaient pas sans pertinence d'un point de vue technique, ils ont longtemps retardé le mouvement d'intercommunalité dans l'après-guerre.

Merci aux rapporteurs pour leur travail. Continuons à parler de ce sujet, nous sommes au cœur de notre vocation. Je soumetts à la délégation l'adoption du rapport de nos collègues. Il est adopté.