

# Décentralisons *autrement*

## Pour une citoyenneté active dans les territoires

*NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et l'UNADEL).*

NOTE N° 156.

## Les communes nouvelles.

### ► Situation particulière de la France en Europe

Avec **36 552 communes** (en 2011), la France regroupe 40 % des communes de l'Europe des 27. On note, en particulier, la présence d'un très grand nombre de petites communes, avec peu de moyens. 34 522 communes françaises ont moins de 2 000 habitants. 26 924 communes françaises ont moins de 1 000 habitants. 9 406 communes ont moins de 200 habitants.

Tous les pays d'Europe, sauf la France, ont diminué significativement leur nombre de communes, par des réformes plus au moins autoritaires qui n'ont, en général, rencontré que très peu de résistance. L'Allemagne (ex de l'Ouest) est passée de 14 338 communes, **en 1 950** à 8 414, **en 2007**. Dans la même période, balayons quelques autres pays européens. Autriche : de 4 039 à 2 357. Belgique, de 2 359 à 596. Bulgarie, de 1 389 à 264. Danemark, de 1 387 à 277. Espagne, de 9 214 à 8 111. Finlande, de 547 à 416. Norvège, de 744 à 431. Pays Bas, de 1 015 à 443. République tchèque, de 11 459 à 6 244. Royaume Uni, de 1 118 à 238. Suède, de 2 281 à 290. En 2 010, par le programme dit Kallikratis, la Grèce qui est le dernier pays européen à restructurer son maillage territorial, est passée de 1 034 « municipalités » ou « dèmes » à 326, diminuant de moitié le nombre d'élus locaux (16 150 à 8 070). Seuls deux pays ont vu leur nombre de communes légèrement augmenter : la Hongrie, de 3 032 à 3 325 et l'Italie, de 7 781 à 8 101. Pendant ce temps-là, la France passe de 38 800 à 36 783.

### ► Évolution de la législation française

Comment le législateur français a-t-il réagi à cette situation ?

Dans la période récente, la législation destinée à réduire le nombre de communes est issue de la **loi dite Marcellin** du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, (16 juillet 1971), loi très fortement voulue par le Président Giscard d'Estaing « pour moderniser la France ». La fusion de communes est décidée par le préfet, à l'initiative des conseils municipaux de communes limitrophes, et après consultation positive de la population de chaque commune concernée. Ces fusions peuvent prendre la forme soit de « fusions simples » où des mairies annexes sont créées dans certaines communes supprimées, ou de « fusion-associations » où les anciennes communes conservent leur territoire et leur dénomination, sous le statut de « communes associées », avec maintien de leur maire délégué, création d'une mairie annexe, établissant l'état civil et section du Bureau d'Aide sociale (ancienne dénomination des Centres Communaux d'Action Sociale).

Ces dispositions ne connaissent qu'un succès très limité. De 1971 à 1999, 1 322 communes sont absorbées lors d'une fusion, 263 en « fusion simple » et 1 039 en « fusion association ». Les fusions se sont surtout réalisées entre 1971 et 1976. Après cette date, les « carottes » ayant été réduites ou supprimées, il n'y a pratiquement plus de fusion. De plus les fusions n'atteignent pas vraiment la cible recherchée. Les fusions les plus importantes et les plus durables ne concernent pas l'espace rural aux communes minuscules, mais des agglomérations dans lesquelles la commune centre absorbe un certain nombre de ses banlieues. Les plus célèbres sont les fusions de l'agglomération de Dunkerque et celle de Charleville-Mézières. Ajoutons que, dans sa grande sagesse, le Sénat avait prévu que si, au bout de cinq ans, les communes fusionnées n'arrivaient pas à s'entendre, elles pouvaient « défusionner ». En somme, on espérait faciliter les mariages en autorisant les divorces.

À partir de 1976, les séparations se multiplient, surtout dans l'espace rural, et le nombre de communes recommence à augmenter (220 communes sont « rétablies » entre 1976 et 1999). On peut donc vraiment parler d'échec. Pourtant la loi avait prévu de beaux cadeaux dans la corbeille de noces : des augmentations de subventions, des priorités dans la liste d'attente des projets à faire financer par l'État, la bienveillance des préfets-tuteurs des élus, tout puissants et dotés d'enveloppes budgétaires importantes avant la décentralisation et la crise des finances publiques. Pourtant, les sous-préfets n'ont pas ménagé leurs efforts. Ils ont visité tous les maires des petites communes et la circulaire qui leur donnait des instructions laissait entendre que le déroulement de leur carrière dépendrait du nombre de fusion obtenues dans leur arrondissement !

À l'époque, de très nombreuses études, surtout universitaires, montrent la persistance d'un très puissant « esprit de clocher », plus d'ailleurs dans certaines régions que dans d'autres. Le sud-ouest du parti radical est le plus rétif. (« *Je préfère mourir sur place que de faire quelque chose avec les étrangers de la commune d'à-côté* », propos recueilli dans le Gers). L'Alsace et la Bretagne, de la démocratie chrétienne sont plus accessibles à la notion de solidarité.

**Le législateur renonce, pour longtemps, à pousser plus ou moins de force les communes à fusionner. Il choisit d'agir par le biais de l'intercommunalité.** Là aussi, plus ou moins librement, avec des incitations variables, on pousse les communes dans les bras les unes des autres sans les obliger à disparaître. L'union libre remplace le mariage. La loi du 6 février 1992, dite **loi Joxe**, crée les communautés de communes la loi du 12 juillet 1999, dite **loi Chevènement**, crée les communautés d'agglomération. Ces deux lois ont connu un succès immédiat et immense, au point de surprendre les spécialistes.

Des textes successifs ont poussé les communes à déléguer à leur communauté de plus en plus de compétences (obligatoires et optionnelles), à accroître sans cesse les matières faisant l'objet de « l'intérêt communautaire » et à accepter de plus en plus d'intégration fiscale, en passant de la fiscalité additionnelle à la fiscalité unique. On peut dire que l'intercommunalité a sauvé les petites communes ou plutôt **leur a permis d'esquiver le problème de la fusion** et donc de leur disparition.

C'est Nicolas Sarkozy qui a relancé le dossier et justifié la nécessité de la fusion des communes dans son discours de Toulon (septembre 2008) et dans son discours de Saint-Dizier (octobre 2009). Il s'appuie sur les préconisations de rapports qu'il a commandés : le rapport Attali, en 2008 et le rapport Balladur, en 2009. Que dit-il ? « *Le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des*

*compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires* ». Il en découle l'annonce d'une série de réformes profondes. Le nombre de communes doit être considérablement diminué : on ne peut pas gouverner un territoire avec une poussière de micro-communes. (le chiffre d'un idéal à atteindre à terme de 10 000 communes a été avancé, c'est-à-dire une réduction des 2/3). Les syndicats intercommunaux doivent aussi être intégrés aux intercommunalités dans une proportion des deux-tiers. Les communautés doivent atteindre le seuil de 5 000 habitants, sauf quelques dérogations. Toutes les communes doivent appartenir à une communauté. Un nouveau type d'élu, le conseiller territorial, commun aux départements et aux régions doit préparer à terme la fusion de ces deux niveaux, c'est-à-dire « l'évaporation » des départements. Les métropoles intègrent très fortement les communes des plus grosses agglomérations. Les communautés d'agglomération se multiplient ou s'agrandissent par absorption des communautés de communes périphériques. Le rural recule devant l'urbain. Chaque fois la philosophie est la même : moins il y a de structures, moins il y a d'élus, moins il y a de fonctionnaires ; on peut mutualiser les services et *in fine* faire des économies. Plus c'est gros, plus c'est beau.

La loi du 16 décembre 2010 met en musique cette volonté politique. Pour les communes, elle propose **le nouveau statut de « commune nouvelle »** qui doit **relancer le mouvement des fusions**.

Étudions en détail ce texte fondateur.

## ► **Les communes nouvelles dans la loi du 16 décembre 2010**

Les communes nouvelles sont une création d'articles de cette loi datant du quinquennat de Nicolas Sarkozy et que la nouvelle majorité de gauche a conservé tels quels. Cinq articles, c'est-à-dire un chapitre de cette loi, constituent donc **la législation de base des communes nouvelles**. En voici la teneur principale.

### Règle générale :

*« La commune nouvelle est soumise aux règles applicables aux communes, sous réserve des dispositions du présent chapitre et des autres dispositions législatives qui lui sont propres ».*

### Procédure de création :

*« Une commune nouvelle peut être créée **au lieu et place de communes contiguës** :*

*1°) Soit à la demande de tous les conseils municipaux ;*

*2°) Soit à la demande de tiers au moins des conseils municipaux membres d'un même EPCI à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci ;*

*3°) Soit à la demande de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre, en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes les communes membres ; La création est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes concernées dans les conditions de majorité indiquée au 2° (elles représentent deux tiers des communes et deux tiers de la population totale de l'EPCI). À compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.*

*4°) Soit à l'initiative du représentant de l'État dans le département. Dans ce cas, la création est subordonnée à l'accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes*

*intéressées, représentant plus des deux tiers de la population de celle-ci. À compter de la notification de l'arrêté de périmètre, chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable ».*

#### Cas dans lesquels un référendum est nécessaire :

*« Lorsque la demande ne fait pas l'objet de délibérations concordantes des conseils municipaux de toutes les communes concernées, mais est formée dans les conditions de majorité prévues (plus haut) les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de ces consultations. Les dépenses sont à la charge de l'État.*

*La création ne peut être décidée par arrêté du représentant de l'État dans le département où se situe la commune nouvelle que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et que le projet recueille, dans chacune des communes concernées l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.*

*Tout électeur participant à la consultation, toute commune concernée ainsi que le représentant de l'État dans le département ont le droit de contester la régularité des opérations devant le tribunal administratif. Les recours ont un effet suspensif ».*

#### Communes nouvelles à cheval sur plusieurs départements :

*« Lorsque les communes concernées par une demande de création d'une commune nouvelle ne sont pas situées dans le même département ou dans la même région, la décision de création ne peut être prise qu'après modification des limites territoriales des départements ou régions par un décret en Conseil d'État, pris après accord des conseils généraux et des conseils régionaux concernés. Le ministre chargé des collectivités territoriales notifie à chaque conseil général concerné et, le cas échéant, à chaque conseil régional concerné le projet de création de la commune nouvelle, les délibérations des conseils municipaux concernés ainsi que le résultat de consultations organisées. À compter de cette notification, les conseils généraux et régionaux disposent d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable. À défaut d'accord, les limites territoriales des départements et régions ne peuvent être modifiés que par la loi ».*

#### Création d'une commune nouvelle à la place d'un EPCI :

*« En cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre, l'arrêté portant création de ladite commune nouvelle emporte également suppression de l'EPCI à fiscalité propre dont étaient membres les communes intéressées.*

*L'ensemble des biens, droits, obligations de l'EPCI à fiscalité propre supprimé et des communes dont est issue la commune nouvelle est transféré à cette dernière.*

*La création de la commune nouvelle entraîne sa substitution dans toutes les délibérations et dans tous les actes pris par l'EPCI à fiscalité propre supprimé et par les communes qui en étaient membres.*

*Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les contractants sont informés de la substitution de personne morale par la commune nouvelle. La substitution de personne morale dans les contrats conclus par l'EPCI supprimé et les communes n'entraîne aucun droit de résiliation ou à indemnisation pour le contractant.*

*La création de la commune nouvelle est effectuée à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, ni aucun droit, taxe, salaire ou honoraires.*

*L'ensemble des personnels de l'EPCI supprimé et des communes dont est issue la commune nouvelle est réputé relever de cette dernière dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, des avantages acquis.*

*La commune nouvelle est substituée à l'EPCI et aux communes dont elle est issue dans les syndicats dont ils étaient membres ».*

### Création d'une commune nouvelle à partir de communes appartenant à plusieurs EPCI :

*« Lorsque la commune nouvelle est issue de communes contiguës membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle délibère dans le mois qui suit sa création sur l'établissement public dont elle souhaite être membre.*

*En cas de désaccord du représentant de l'État dans le département, dans un délai d'un mois à compter de la délibération, celui-ci saisit la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) d'un projet de rattachement de la commune nouvelle à un autre EPCI à fiscalité propre auquel appartenait une des communes dont la commune nouvelle est issue. La commission dispose d'un délai de trois mois à compter de sa saisine pour se prononcer. À défaut de délibération, celle-ci est réputée favorable à la proposition du représentant de l'État dans le département. La commune nouvelle ne devient membre de l'établissement public en faveur duquel elle a délibéré que si la commission départementale s'est prononcée en ce sens à la majorité des deux tiers de ses membres. En l'absence d'une telle décision, elle devient membre de l'EPCI à fiscalité propre désigné par le représentant de l'État dans le département.*

*Un arrêté du représentant de l'État dans le département prononce le rattachement de la commune nouvelle à un établissement public. Jusqu'à cet arrêté la commune nouvelle reste membre de chacun des établissements publics auxquels les communes appartenaient dans la limite du territoire de celles-ci.*

*Le retrait du ou des autres EPCI à fiscalité propre s'effectue dans les conditions prévues (par la loi). Il vaut réduction du périmètre de syndicats mixtes dont les établissements publics précités sont membres, dans les conditions (prévues par la loi) ».*

### Création d'une commune nouvelle dont l'une des communes est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole :

*« Par dérogation à ce qui précède, si l'une des communes contiguës dont est issue la commune nouvelle est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, un arrêté du représentant de l'État dans le département prononce le rattachement de cette commune nouvelle à cette communauté urbaine ou à cette métropole. Jusqu'à cet arrêté, la commune nouvelle reste membre de chacun des EPCI auxquels les communes appartenaient dans la limite du territoire de celles-ci.*

*Le retrait du ou des autres EPCI à fiscalité propre s'effectue dans les conditions prévues (par la loi) Il vaut réduction du périmètre des syndicats mixtes dont le ou les établissements publics précités sont membres dans les conditions (prévues par la loi) »*

### L'arrêté préfectoral :

*« L'arrêté du représentant de l'État dans le département prononçant la création de la commune nouvelle en détermine la date et en complète, en tant que de besoin, les modalités ».*

## Fonctionnement de la commune nouvelle

*« Jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la commune nouvelle, l'arrêté du représentant de l'État dans le département prononçant cette création fixe la composition du conseil municipal de la commune nouvelle dans lequel entrent tout ou partie des membres en exercice des anciens conseils municipaux et, dans tous les cas, le maire et les adjoints de chacune des anciennes communes.*

*L'effectif total du conseil ne peut dépasser soixante-neuf membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges complémentaires.*

*Jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux est proportionnel, suivant la règle du plus fort reste, au nombre des électeurs inscrits.*

*Cette répartition s'opère en prenant pour base de calcul un effectif de soixante-neuf sièges au total, mais elle ne peut conduire à attribuer à l'une des anciennes communes un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers en exercice.*

*Si, par application des deux alinéas précédents, une ancienne commune n'obtient pas un nombre de sièges permettant la désignation du maire ou des adjoints, le ou les sièges qui doivent être attribués en sus à cet effet viennent en complément de la répartition effectuée.*

*La désignation se fait dans l'ordre suivant : maire, adjoints, dans l'ordre de leur élection, conseillers dans l'ordre du tableau ».*

## Création au sein d'une commune nouvelle de « communes déléguées »

*« Dans un délai de six mois à compter de la création de la commune nouvelle, des communes déléguées, reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue sont instituées au sein de celle-ci, sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle. Ce conseil municipal peut décider la suppression des communes déléguées dans un délai qu'il détermine.*

*La commune nouvelle a seule qualité de collectivité territoriale.*

*La création au sein d'une commune nouvelle de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles :*

*1°) L'institution d'un maire-délégué, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle ;*

*2°) La création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes d'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.*

*Le conseil municipal d'une commune nouvelle peut décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, la création dans une ou plusieurs communes déléguées d'un conseil de la commune déléguée, composé d'un maire délégué et de conseillers communaux, dont il fixe le nombre, désigné par le conseil municipal parmi ses membres.*

*Le maire délégué remplit dans la commune déléguée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut être chargé, dans la commune déléguée, de l'exécution des lois et règlements de police et recevoir des délégations du maire de la commune nouvelle dans les conditions (prévues par la loi).*

*Le conseil municipal peut également désigner, parmi les conseillers communaux, un ou plusieurs adjoints au maire délégué.*

*Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 30 % du nombre total de conseillers communaux.*

*Le conseil de la commune déléguée se réunit à l'annexe de la mairie située sur le territoire de la commune déléguée.*

*Le conseil de la commune déléguée est présidé par le maire délégué.*

*Le maire de l'ancienne commune, en fonction au moment de la création de la commune nouvelle devient de droit maire délégué jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.*

*(Les articles de la loi) du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des EPCI sont applicables aux communes déléguées ».*

Ce paragraphe paraît anodin, mais il signifie en réalité beaucoup de choses.

Comme les conseils d'arrondissement ou de secteur, les conseils des communes déléguées sont compétents, notamment sur les questions suivantes :

1°) Ils répartissent les crédits de fonctionnement qui lui sont délégués par le conseil municipal de la commune nouvelle, au sein d'un document budgétaire dénommé « État spécial de la commune déléguée » qui est annexé au budget de la commune. Il vote également les crédits d'investissement.

2°) Ils délibèrent sur l'implantation et le programme d'aménagement de tous les équipements sociaux destinés aux habitants de la commune déléguée dont la réalisation est subordonnée à la décision du conseil municipal de la commune nouvelle, mais dont la gestion revient (sauf cas particulier) au conseil de la commune déléguée.

3°) Ils désignent en leur sein les représentants de la commune dans les organismes dont le champ d'action est limité à la commune déléguée et dans lesquels la commune doit être représentée.

4°) Ils sont saisis pour avis des rapports et projets concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de la commune déléguée.

5°) Ils sont consultés par le maire de la commune nouvelle avant toute délibération du conseil municipal sur le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et tous projets d'urbanisme lorsque le Plan ou projet concerne la commune déléguée.

6°) Ils sont consultés par le conseil municipal sur le montant de subventions que celui-ci propose d'accorder aux associations ayant leur activité sur la commune déléguée.

7°) Ils peuvent se voir déléguer par le conseil municipal la gestion d'un équipement du service communal.

8°) Le conseil de la commune déléguée peut adresser au maire de la commune des questions écrites ou demander un débat en conseil municipal pour toute affaire intéressant son territoire.

Mais contrairement à ce qui existait pour les communes associées de la loi Marcellin, les communes déléguées ne constituent pas un sectionnement électoral. Elles ne disposent pas automatiquement d'un sectionnement du Centre Communal d'Action Sociale, mais le conseil municipal peut le décider.

On peut penser que le législateur a confié aux communes déléguées un nombre important de compétences pour faciliter les fusions, car « les communes antérieures ne disparaissent pas complètement ».

*« Les règles relatives aux délibérations et au fonctionnement des conseils municipaux, ainsi que les règles qui s'imposent aux conseils municipaux dans l'exercice de leurs compétences s'appliquent aux conseils des communes déléguées.*

*Les dispositions relatives au maire et à ses adjoints dans les communes sont également applicables aux maires délégués et à leurs adjoints. Les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire délégué et d'adjoint au maire délégué sont votées par le conseil municipal en fonction de la population de la commune déléguée. Les indemnités versées au titre des fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle ne peut être cumulée avec l'indemnité de maire délégué ou d'adjoint au maire délégué ».*

#### La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des communes nouvelles

Deux longs articles, très complexes, de la loi du 16 décembre 2010, fixent le statut fiscal des communes nouvelles. Nous n'avons pas l'intention de les détailler ici, mais seulement d'indiquer l'essentiel.

1°) Les communes qui fusionnent ont le plus souvent des taux d'imposition locale très variables. Cette disparité est d'ailleurs souvent une cause importante de la difficulté, voire du blocage, des négociations entre les communes. La commune nouvelle doit procéder à **l'unification des impôts locaux et à l'unification des systèmes d'abattements**. Pour ne pas procéder à des ruptures trop brutales pour les contribuables, elles peuvent avoir recours au « **lissage** », c'est-à-dire étaler sur plusieurs années les effets de l'unification. La loi fixe à douze ans la durée maximale de cette opération.

2°) La commune nouvelle perçoit la somme des dotations d'État dont bénéficiaient les anciennes communes.

3°) Les communes nouvelles ne disposent pas d'autres particularités fiscales par rapport aux autres communes et notamment d'**aucune incitation financière spécifique**. L'État, financièrement démuni, n'a plus les moyens de faire des cadeaux aux communes qui fusionnent, comme au temps de la loi Marcellin. Mais elle bénéficie du maintien de la DGF dont bénéficiait l'EPCI transformé en commune nouvelle.

#### **► L'amendement Pélissard dans la loi de finances 2014 (débat le 31 octobre 2013).**

Alors que l'Association des Maires de France (AMF) défend farouchement et depuis toujours l'autonomie de toutes les communes, si petites soient-elles, elle s'est prise soudainement de passion pour les communes nouvelles. Dans la résolution finale de son Congrès (Paris, 18 au 21 novembre 2013), l'AMF a proposé « *de rendre plus souple et plus attractif le dispositif de commune nouvelle, afin d'accompagner les collectivités qui souhaitent*



*s'engager, dès le début de ce mandat et sur une base volontaire, dans la constitution de communes plus fortes ».*

*« Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint et de mutation de notre organisation territoriale, il s'agit d'aider les communes à se regrouper et à renforcer leurs moyens, mutualiser leurs compétences et leurs ressources afin d'améliorer leurs capacités d'action de proximité, leur représentation auprès des autres collectivités, mais aussi auprès le d'État, et la maîtrise de leurs dépenses.*

C'est dans cet esprit que **Jacques Pélissard**, député-maire UMP de Lons-le-Saunier et alors président de l'AMF (il a été remplacé, par François Baroin, sénateur-maire UMP de Troyes, lors du Congrès de 2014 ) a fait voter un amendement à la loi de finances pour 2 014, définitivement adoptée en décembre 2 013. C'est cet amendement que nous allons analyser ici.

Par ailleurs, dès janvier 2 014, Jacques Pélissard dépose une proposition de loi **« pour améliorer le régime des communes nouvelles tout en respectant l'existence des communes fondatrices »**. Cette proposition de loi que nous analyserons dans la partie suivante, a été discutée par le Parlement en décembre 2014 et janvier 2015 et définitivement adoptée le 19 janvier 2015.

#### Le contenu de l'amendement : extraits de l'exposé des motifs

*« Cet amendement vise à **rendre attractif la création de communes nouvelles sur la base du volontariat** et après accord des conseils municipaux dès le début du prochain mandat, tout en encadrant les conditions.*

*Il s'agit de faire bénéficier les communes nouvelles, créées en 2015 et 2016 d'un **pacte de stabilité de la DGF pendant une période limitée à trois ans** (au lieu d'une seule année dans le dispositif antérieur).*

*Il s'agit aussi de permettre aux communes nouvelles qui sont déjà engagées dans ce processus en 2012 et 2013 de bénéficier de cette garantie de ressources. (voir, ci-dessous, la liste de ces communes nouvelles).*

*Il s'agit enfin de limiter les effets d'aubaine, en encadrant le bénéfice de la garantie aux **communes nouvelles de 10 000 habitants ou moins**.*

*La garantie de ressources financières ne s'appliquera que si la décision de créer une commune nouvelle est engagée sur la base du volontariat et après accord unanime des conseils municipaux concernés, dès le début du mandat prochain.*

*Par ailleurs, ces avantages ne concerneront que les communes nouvelles qui regroupent une population municipale n'excédant pas 10 000 habitants, une fois la population regroupée des anciennes communes.*

*Il s'agit ainsi d'encourager les communes les plus petites qui rencontrent des difficultés de fonctionnement à se regrouper autour d'un projet commun permettant de mieux répondre aux attentes des habitants et aux besoins de services et d'équipements, dans un contexte de nécessaire maîtrise des dépenses publiques.*

*Cet amendement vise à conforter et inciter les petites communes à mener à bien le rapprochement et la mutualisation de leurs compétences, de leurs équipements, de leurs projets, de leurs services, tout en mettant en valeur les synergies territoriales entre communes.*

*Cette proposition s'inscrit dans la volonté de favoriser la constitution de communes fortes dans des intercommunalités de projet ».*

Nous sommes donc bien dans le **prolongement de la loi du 16 décembre 2010**, « *qui est un bon outil qu'il convient de doper* » explique Jacques Pelissard.

Marylise Lebranchu a apporté le soutien du gouvernement à cet amendement.

**Rappel :** Jacques Péliissard avait déjà fait voter un amendement à la loi du 16 décembre 2010. Il s'agissait alors pour l'AMF « *d'éviter l'intégration forcée d'une commune dans une commune nouvelle, sans l'accord des élus et de sa population* » comme le prévoyait le texte dans sa version initiale. Nous avons vu plus haut qu'il fallait consulter les habitants par référendum, si des délibérations concordantes choisissant la commune nouvelle n'étaient pas obtenues de toutes les communes. Le référendum est de droit s'il n'y a pas unanimité des conseils municipaux.

## **La proposition de loi Péliissard pour favoriser la création de communes nouvelles (11 février 2014).**

Au moment où nous rédigeons cette note la loi, est sur le point d'être promulguée, puisque le Sénat a examiné **les conclusions de la commission mixte paritaire le 4 mars 2015.**

Ce texte a toute une histoire.

Dans le cadre de l'offensive consécutive au Congrès de l'AMF de novembre 2013 dont nous avons parlé précédemment, Jacques Péliissard, alors président de cette association a déposé une proposition de loi, le 31 janvier 2014 et l'a confirmée le 17 septembre 2014. Ce texte prévoit « *d'assouplir et de rendre plus attractif, notamment par des incitations financières, le dispositif de commune nouvelle, afin d'accompagner les collectivités qui souhaitent s'engager sur une base volontaire dès le début de mandat* »

### Extraits de l'exposé des motifs de la proposition de loi Péliissard :

*« Cette proposition de loi s'inscrit dans le projet ambitieux de consolider, d'améliorer et de rendre plus attractif le dispositif de commune nouvelle dans un contexte de **nécessaire optimisation de notre organisation territoriale.***

*Il apparaît en effet essentiel de **donner une impulsion dès le début du prochain mandat**, à la création de communes plus fortes et d'aider, dans un contexte budgétaire contraint, les collectivités qui le souhaitent à se regrouper pour renforcer leurs moyens, mutualiser leurs compétences et leurs ressources dans une démarche d'optimisation de leur action de proximité et de maîtrise de leurs dépenses.*

*Les expériences de communes nouvelles menées depuis la loi du 16 décembre 2010 ont prouvé la pertinence de cette formule, mais **certaines dispositions relatives à leur statut mériteraient d'être améliorées, afin de laisser davantage de souplesse pour faciliter leur fonctionnement et de mieux prendre en compte leurs spécificités.***

*Ce dispositif particulièrement intéressant peut correspondre à plusieurs situations : le regroupement de communes de petite taille (plus de 31 000 communes de moins de 2 000 habitants),*

la constitution de centralité (autour de bourgs-centres ou de petites villes), l'aboutissement de l'intégration communale.

C'est pourquoi, il est proposé de modifier et d'assouplir le régime des communes nouvelles, dans la perspective de le rendre plus intéressant, dès le début du prochain mandat, en s'appuyant sur **une démarche volontaire et unanime des conseils municipaux**. Il s'agit également de clarifier les relations entre les communes nouvelles et l'intercommunalité afin d'aller jusqu'au bout des logiques de regroupement et de tracer les axes d'une réforme des structures.

Enfin, il est important d'encourager leur création en créant **un véritable pacte financier** pour la constitution de communes nouvelles selon des leviers largement utilisés et déjà validés par le passé ».

#### Contenu de la proposition de loi :

« La proposition de loi est organisée autour de cinq axes :

1°) **Assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période de transition** en offrant la possibilité aux conseils municipaux, par délibérations concordantes, **de maintenir l'ensemble des élus issus des anciennes communes jusqu'en 2 020**, années de renouvellement général des conseillers municipaux.

2°) **Renforcer la place et le rôle des maires délégués** en facilitant leur intégration au sein de la municipalité en tant qu'adjoints et reconnaître la création **d'une conférence municipale** –organe facultatif de coordination et de discussion – qui regroupe le maire et les maires délégués. **Soumettre la suppression des communes déléguées**, prévue par la loi du 16 décembre 2 010, à la majorité simple, **à la majorité des 2/3 du conseil municipal**.

3°) **Créer un véritable pacte financier incitatif**. Le projet propose la mise en place d'un **Pacte de stabilité de la DGF pendant trois ans pour les communes nouvelles regroupant au plus 10000 habitants et créées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016**. Le pacte engloberait également les dotations de péréquation, c'est-à-dire la Dotation Nationale de Péréquation (DNP) et la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU). Il est proposé d'étendre l'exonération de la baisse des dotations de l'État, votée dans la loi de finances pour 2014, dès la première année et pour trois ans. Ainsi la commune nouvelle serait assurée de percevoir, durant cette période, une DGF au moins égale au montant perçu par les communes l'année précédente, non amputée par la baisse annoncée. Par ailleurs, **une bonification de DGF de 5 %, pendant trois ans**, serait accordée aux communes nouvelles dont la population regroupée est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants. L'assouplissement du délai de lissage des taux de fiscalité des communes, aujourd'hui fixé à douze ans, est également prévu. Un dispositif financier équivalent garantit l'intégralité de la DGF des EPCI à fiscalité propre et des communes pendant trois ans, lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, sans condition de population.

4°) **Mieux articuler la création d'une commune nouvelle avec la carte intercommunale** en proposant d'allonger le délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté respectant les objectifs démographiques fixés par la loi (5000 habitants, aujourd'hui). Le conseil municipal pourrait alors se prononcer à tout moment et au plus tard à la date de la prochaine révision du Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale (SDCI), c'est-à-dire 2021.

5°) **Mieux prendre en compte les spécificités des communes déléguées (communes fondatrices)** en les identifiant dans le projet d'aménagement et de développement durable du Plan Local d'urbanisme (PLU) et **clarifier les conditions d'harmonisation des différents documents d'urbanisme** jusqu'à l'élaboration du nouveau PLU ».

► **La proposition de loi de Bruno Le Roux (président du groupe socialiste de l'Assemblée Nationale) et de nombreux autres députés, relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes ( 3 octobre 2014).**

Pour la gauche, il ne s'agit pas de laisser à la droite le monopole de la promotion des communes nouvelles. Aussi le groupe socialiste, dans sa totalité, plus une quinzaine de députés appartenant à d'autres groupes politiques, déposent une proposition de loi, très proche sur le fond de la précédente.

Extraits de l'exposé des motifs :

*« Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, près de la moitié des communes comportent moins de 2 000 habitants. Depuis très longtemps, on a essayé de lutter contre l'émiettement communal, mais toutes les tentatives jusqu'ici ont été vaines, y compris la dernière issue de la loi de décembre 2010, créant les « communes nouvelles ». Au 31 décembre 2013, une douzaine seulement de communes nouvelles ont été créées. La jeunesse de ce dispositif, mais aussi l'impossibilité de créer une commune nouvelle l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux expliquent, en partie, la faiblesse quantitative de ce résultat.*

*Face aux difficultés pour regrouper les communes, la France a fait le choix de favoriser l'intercommunalité à fiscalité propre, espérant diminuer notamment les coûts de gestion au travers de la mutualisation des équipements, mais aussi des hommes. Malheureusement, cela reste insuffisant, les doublons demeurent et la Cour des Comptes dénonce systématiquement le coût de l'organisation du bloc communal qui augmente de manière significative. Attention toutefois aux raccourcis trop faciles, la hausse des dépenses du bloc communal ne signifie aucunement que les élus locaux n'ont pas le souci constant de maîtriser les dépenses dont ils ont la charge. L'intercommunalité a permis de mettre en place des politiques qui ne pouvaient l'être au niveau communal (petite enfance, notamment), mais elle a aussi pris le relais de politiques nationales quand l'État se désengageait (droit du sol, par exemple, police).*

*Lors des dernières élections municipales de mars 2014, 64 communes n'ont pas participé au premier tour du scrutin, faute de candidats et, par ailleurs, nombre de communes ont présenté des listes incomplètes. Ce constat met une fois de plus l'accent sur la difficulté pour les élus municipaux à faire vivre leur commune, pas seulement sur le plan financier, mais aussi sur le plan démocratique.*

*À vouloir continuer à promouvoir une conception de la commune qui ne tient pas compte des évolutions intervenues depuis 1789, grand est le risque de les faire disparaître brutalement. Les contraintes financières qui pèsent sur elles participent à ce mouvement. Or, l'échelon communal est irremplaçable. C'est pourquoi, **il est essentiel de promouvoir un cadre communal rénové**, où, sur la base du volontariat, il s'agira d'offrir une réelle opportunité d'organisation, synonyme de maintien des services, assurant ainsi la proximité à laquelle la population, à juste titre, est très attachée.*

*Si l'intercommunalité est aujourd'hui pratiquement achevée, le coût et la complexité du bloc communal doivent nous interroger dans un contexte où, d'une part, la baisse des dotations va se poursuivre, voire s'amplifier, et, d'autre part, où une nouvelle génération de schémas de coopération intercommunale est programmée, **avec des EPCI de plus grande taille.***

***Le rapport Malvy-Lambert** « pour un redressement des finances publiques » d'avril 2014 formule une proposition visant à encourager le dispositif des communes nouvelles qui réunirait plusieurs communes en une seule entité, tout en maintenant un maire délégué. Cette proposition de loi s'inscrit dans la même logique. Elle a pour ambition **d'améliorer le dispositif existant de la commune nouvelle afin d'aller vers des communes fortes et vivantes.** Cet objectif se justifie d'autant plus aujourd'hui, à l'heure où les EPCI sont appelés à croître. **Il s'agit de concilier l'extension des***

***périmètres intercommunaux avec la nécessaire et indispensable proximité pour certains services. Il s'agit d'assouplir les règles actuellement en vigueur.***

*La loi MAPTAM a permis d'inscrire la reconnaissance du fait urbain dans notre organisation. Il importe aujourd'hui de préserver une architecture d'ensemble, en offrant des perspectives aux territoires qui ne s'inscrivent pas dans cette logique. **Il est important d'adresser un signal important aux territoires ruraux. Il importe d'accompagner la modernisation des communes** ».*

Contenu de cette proposition de loi :

1°) « Elle vise à **assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période de transition, jusqu'au prochain renouvellement général du conseil municipal.**

« Elle accorde aux conseils municipaux la possibilité de se prononcer, par délibérations concordantes, sur le maintien de l'ensemble des élus issus de anciennes communes pendant la période de transition ». La justification de cette mesure est double : assurer la représentation de chaque commune durant la période transitoire ; permettre aux élus, qui portent le projet de regroupement, de participer à sa mise en œuvre et à son suivi technique et politique. « *cette dérogation exceptionnelle, facultative et limitée dans le temps, se justifie par l'urgence et l'intérêt général de **mener une réforme des structures communales dès le début du mandat prochain** en y associant l'ensemble des conseillers municipaux....La remise en cause du mandat des nouveaux élus, l'année qui suit leur élection, pourrait être dissuasive ou constituer un motif de report du projet de création de la commune nouvelle* ».

2°) « Le projet prévoit que **chaque maire délégué aura en même temps la qualité d'adjoint au maire de la commune nouvelle** ». Ces élus auront donc une double responsabilité : une responsabilité sectorielle en tant d'adjoint au maire de la commune nouvelle ; une responsabilité territoriale en tant que maire délégué pour une ancienne commune. « *Le conseil municipal de la commune nouvelle peut se prononcer pour un nombre d'adjoints au maire supérieur au plafond actuel (30 % de l'effectif global du conseil municipal) dans la limite du nombre de maires délégués. Cette dérogation ne doit pas conduire à augmenter l'enveloppe des indemnités versées aux élus* ».

3°) « Le projet reconnaît une **Conférence municipale**, organe consultatif de coordination et de discussion, qui doit faciliter le fonctionnement de la commune nouvelle. Facultative, cette instance regroupe le maire et les maires délégués lorsqu'ils existent ».

4°) « Le projet permet aux communes intégrant la commune nouvelle **d'acquérir le statut de commune déléguée, sauf opposition renforcée du conseil municipal à la majorité des deux tiers, et pas seulement à la majorité simple comme actuellement. Le territoire de ces communes déléguées correspond au territoire des anciennes communes. Cette disposition permet de conserver la nécessaire proximité entre les élus et la population** ».

5°) « Le projet vise à mieux prendre en compte les spécificités des anciennes communes dans le projet d'aménagement et de développement durable du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune nouvelle ou de l'intercommunalité : intérêts paysagers, spécificités architecturales, patrimoniales, environnementales... et ainsi de valoriser leur caractère urbanistique et environnemental singulier. Le règlement du PLU doit être compatible avec le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Ces dispositions fixent également le délai de réalisation d'un document d'urbanisme à l'échelle du territoire de la commune nouvelle, lorsque les anciennes communes disposent de documents distincts ».

6°) « Le projet propose le rattachement d'une commune nouvelle, que celle-ci soit issue de la transformation d'un EPCI en commune nouvelle ou de communes contigües à un EPCI à fiscalité propre dans un délai maximal de 24 mois à compter de la date de sa création. **La création des communes nouvelles ne doit pas contrevenir aux objectifs fixés dans la loi du 16 décembre 2 010 quant à la communautarisation du territoire** ».

7°) « Le projet vise à permettre **le lissage plus rapide** des taux de fiscalité (taxes directes locales). L'actuel code général des impôts permet le lissage des taux de fiscalité sur une période de 12 ans, sauf si les écarts de taux sont inférieurs à 20 %. L'objectif est d'assouplir le dispositif de lissage des taux et **de rendre la durée modulable** en fonction du choix des anciens conseils municipaux par délibérations concordantes, du nouveau conseil municipal de la commune nouvelle, d'une commune qui souhaite intégrer une commune nouvelle. Cela permet aux élus, dans un délai maximum de deux ans, de déterminer la période d'intégration progressive des anciens taux communaux qui doit être adapté aux réalités locales.

Il vise aussi à la création d'un réel pacte de stabilité de la DGF **les trois premières années de la création d'une commune nouvelle**. Il s'agit ainsi d'élargir la disposition votée dans la loi de finances pour 2014 » (voir plus haut la présentation de l'amendement Pélissard). « Il s'agit d'étendre cette disposition aux communes nouvelles, les trois premières années de leur création au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et dont la population est inférieure ou égale 10 000 habitants. Il est proposé de supprimer la durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, afin de pouvoir faire glisser le dispositif d'exonération de la baisse des subventions pour que les communes nouvelles créées au 1<sup>er</sup> janvier 2015 ou au 1<sup>er</sup> janvier 2016 en bénéficient pleinement.

**Ce pacte de stabilité intégrerait également les dotations de péréquation**. En sus de la Dotation de Solidarité Rurale (DSR), la Dotation Nationale de Péréquation (DNP) et la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) seraient garanties.

**Une incitation financière supplémentaire** est également proposée pour les communes nouvelles dont la population regroupée est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants. Elles disposeraient d'une **bonification de DGF de 5 % pendant trois ans** à compter de leur création.

Enfin le projet accompagne la création de la commune nouvelle à l'échelle des intercommunalités, en proposant d'étendre le pacte de stabilité de la DGF des communes et des EPCI, ainsi que l'exonération de la contribution au déficit de l'État, aux communes nouvelles, quelle que soit leur taille, dès lors qu'elles se substituent à un EPCI à fiscalité propre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2 014, avec ou sans communes tiers ».

## ► **Le cheminement parlementaire des propositions de loi**

La première lecture devant l'Assemblée nationale a lieu le **31 octobre 2014**. Il n'est pas vraiment utile de reprendre le détail des débats. Ils sont accessibles sur Internet. Rapportons seulement quelques éléments de la position du gouvernement.

### ➤ **Marylise Lebranchu**

« Le statut créé en 2010 n'a pas eu le succès escompté. La période préélectorale explique sans doute en partie cette absence d'enthousiasme. **Il est vrai que dans notre pays, pour répondre aux interrogations suscitées par l'émiettement communal, le choix a été fait depuis plusieurs années de favoriser les structures de coopération intercommunale et, parfois, le choix de la coopération a pris le pas sur la nécessité de la fusion**. La progression de l'intercommunalité a été assurée par la garantie apportée aux communes qu'elles auraient plus à gagner dans la mutualisation et la construction de projets collectifs. La loi sur l'Organisation Territoriale de la République, en cours de discussion va encore renforcer cette intercommunalité.

*IL faut donc s'interroger sur le faible succès actuel de la loi sur les communes nouvelles. Les propositions qui sont faites correspondent bien aux préoccupations des communes, les petites communes comme celles qui sont liées historiquement et géographiquement, qui sont aussi liées dans l'esprit des habitants, c'est-à-dire celles entre lesquelles le lien se fait de façon ordinaire, historique, normale et parfois enthousiaste.*

*Sur les douze communes nouvelles qui ont été créées, neuf comptent moins de 2 000 habitants et la plus grande de toutes compte moins de 10 000 habitants. Or 19 143 communes comptent moins de 500 habitants. Nombreuses sont celles qui rencontrent les plus grandes difficultés à faire face à leurs obligations. C'est probablement dans ces communes que les élus et la population expriment le plus fortement leur sentiment d'être abandonnés par le service public et par l'État. Il faut y remédier. Les élus sont démunis car les ressources humaines nécessaires pour faire face aux obligations leur font défaut. Il faut que leurs dépenses incompressibles soient mutualisées. Je connais même une commune, dans la Drôme qui ne compte aucun habitant permanent. Il y a aussi le cas de ces petites communes nombreuses qui ont eu les pires difficultés à boucler leur liste pour les élections municipales de mars dernier. Dans 64 communes le premier tour de scrutin n'a pu avoir lieu faute de candidats. Dans le climat de défiance actuel, l'impossibilité d'exercer cette mission magnifique qui est celle du maire ou d' élu municipal doit interpeller sur nos bancs.*

***Cette situation explique que le gouvernement ait entendu votre plaidoyer et vous soutienne. Cela n'a pas été difficile.***

*Dans les communes nouvelles, au contraire, la mobilisation des élus a donné aux équipes municipales de nouvelles perspectives. Les économies réalisées sur les dépenses incompressibles, du fait de la mutualisation, ont permis de renouer avec l'investissement qui avait été abandonné depuis longtemps, non pas par choix mais par obligation.*

*J'ajoute que, dans votre proposition l'identité des territoires est préservée, ce qui était à mes yeux un enjeu majeur. Dans un monde où l'on perd ses repères, il importe en effet de préserver ceux qui peuvent l'être, en dépit de l'évolution de l'organisation des territoires et de la création de nouvelles institutions.*

*Le fait que le **maire délégué** dispose de pouvoirs plus importants que les anciens maires associés apporte une certaine stabilité au dispositif et facilite la prise de décision. Le maire délégué qui conserve sa qualité d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire est ainsi remis au cœur de la République.*

*On peut penser que, loin de s'opposer au développement de l'intercommunalité, des communes plus fortes, gérées par des élus plus enthousiastes seront plus promptes à collaborer avec les communes voisines. La commune nouvelle redonne ainsi un sens à l'idée de **communes fortes dans des intercommunalités fortes**. C'est pourquoi vous avez raison de vouloir donner un nouvel élan aux communes nouvelles.*

*Vous souhaitez renforcer la place et le rôle des maires délégués. C'est une bonne idée. Vous voulez faciliter les procédures de fusion. C'est une bonne idée. Vous souhaitez renforcer les incitations financières, notamment en permettant aux communes nouvelles d'obtenir des garanties en matière de dotations de l'État. À un moment où tout est difficile sur le territoire français en plein redressement, c'est encore une bonne idée.*

*Un amendement propose de créer une procédure spécifique pour changer le nom de la commune nouvelle : c'est également une bonne chose. J'évoquais la perte de repères et la question de l'identité : il n'est pas anodin de parler du nom des communes.*

***Le gouvernement est dans l'ensemble favorable à vos propositions.***

*Cependant si nous sommes favorables à la dérogation concernant le maintien de tous les conseillers municipaux des communes fusionnées pendant la période transitoire, nous ne pouvons pas accepter de prolonger cette dérogation au-delà du renouvellement général de 2 020. Nous ne verrions pas très bien alors à quel moment il faudrait d'arrêter. Cette disposition revêt en outre un caractère anticonstitutionnel.*

*Une autre divergence concerne l'application de la « loi littoral » aux communes nouvelles. On ne peut en exonérer les communes nouvelles. (Le Sénat a présenté et finalement voté contre le gouvernement, un amendement qui permet d'éviter l'élargissement du champ d'application de la loi littoral aux communes nouvelles. On verra que la commission mixte paritaire est arrivée à un compromis sur ce point.) Lorsqu'on est passé de la stricte bande des cent mètres du décret de 1979 aux dispositions d'urbanisme de la loi littoral, tout le monde a voulu que cette contrainte, qui est aussi une chance, soit imposée au territoire dans son ensemble. Certes les sénateurs Odette Hervieux et Jean Bizer dans un rapport de janvier 2014 ont bien montré les difficultés d'application de la loi littoral. Il faut certainement retravailler ce texte.*

*Le prochain congrès des maires pourra très vite populariser ces dispositions. Il est une bonne caisse de résonance pour multiplier les communes nouvelles ».*

La première lecture par le Sénat a lieu le **15 décembre 2014**. La seule divergence avec le gouvernement demeure la non élargissement de la loi littoral (voir plus haut).

La commission mixte paritaire est réunie le **27 janvier 2015**. L'Assemblée Nationale adopte le texte final le **11 février 2015**. Le Sénat adopte le texte final, le **4 mars 2015**. Nous sommes dans l'attente de la promulgation de la loi.

#### Contenu du texte élaboré par la commission mixte paritaire :

*1°) Jusqu'au prochain renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal de cette commune est composé de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes, si les conseils municipaux des communes concernées le décident par délibérations concordantes prises avant la création de la commune nouvelle.*

*À défaut, l'arrêté du représentant de l'État dans le département prononçant création de la commune nouvelle détermine la composition du conseil municipal de cette dernière en attribuant les sièges aux membres des anciens conseils municipaux, les maires, adjoints et les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.*

*Dans tous les cas le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut excéder le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal composé selon les règles qui suivent.*

*Lorsque c'est le préfet qui fixe la composition du conseil municipal de la commune nouvelle, il attribue à chaque ancienne commune un nombre de sièges en application de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales.*

*Il ne peut être attribué à une ancienne commune un nombre de sièges supérieur au nombre de ses conseillers municipaux en exercice et un nombre inférieur au nombre de son maire et de ses adjoints en exercice.*

*L'effectif total du conseil ne peut dépasser 69 membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et des adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires.*



Lors du premier renouvellement suivant la création de la commune nouvelle, le conseil municipal comporte un nombre de membres égal au nombre prévu par la loi **pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.**

Le montant cumulé des indemnités des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne peut dépasser le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles auraient droit les membres du conseil municipal d'une commune appartenant à la même strate démographique.

2°) En l'absence d'accord des conseillers municipaux sur **le nom de la commune nouvelle**, par délibérations concordantes, le représentant de l'État dans le département leur soumet pour avis une proposition de nom. À compter de sa notification, le conseil municipal dispose d'un délai d'un mois pour émettre un avis sur cette proposition. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

3°) **Le maire délégué** est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres, dans les conditions prévues par la loi.

Par dérogation, le maire de l'ancienne commune au moment de la création de la commune nouvelle devient de droit maire délégué, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.

Les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont incompatibles, sauf s'il est fait application du paragraphe précédent.

**Le maire délégué exerce également les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle.**

Le montant cumulé des indemnités des adjoints de la commune nouvelle et des maires délégués ne peut pas excéder le montant cumulé des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux adjoints d'une commune appartenant à la même strate démographique que la commune nouvelle. De même pour les indemnités maximales attribuées aux maires.

4°) En cas de création d'une commune nouvelle, les règles relatives aux communes littorales s'appliquent au seul territoire des anciennes communes la composant précédemment considérées comme communes littorales. Le conseil municipal peut cependant demander à ce que l'ensemble du territoire de la commune nouvelle soit soumis aux règles relatives aux communes littorales.

5°) (Le PLU) peut prendre en compte les spécificités des anciennes notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles.

6°) (La commune nouvelle doit adhérer à un EPCI à fiscalité propre) avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et au plus tard 24 mois après la date de sa création.

En cas de création d'une commune nouvelle regroupant les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre, l'arrêté portant création de ladite commune nouvelle emporte également suppression de l'EPCI à fiscalité propre dont étaient membres les communes intéressées.

L'ensemble des biens, droits et obligations de ou des EPCI à fiscalité propre supprimés et des communes sont est issu la commune nouvelle est transféré à cette dernière.

La création de la commune nouvelle entraîne sa substitution dans toutes les délibérations et dans tous les actes pris par le ou les EPCI à fiscalité propre supprimés et par les communes qui en étaient membres.

*Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par la commune nouvelle. La substitution de personne morale dans les contrats conclu par le ou les EPCI à fiscalité propre supprimés et les communes n'entraînent aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le contractant.*

*L'ensemble des personnels de ou des EPCI à fiscalité propre supprimés et des communes dont est issue la commune nouvelle est réputé relever de cette dernière, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre personnel, les avantages acquis...*

*La commune nouvelle est substituée à ou aux EPCI à fiscalité propre supprimés et aux communes dont elle est issue dans les syndicats dont ils étaient membres.*

*7°) Un arrêté du représentant de l'État dans le département prononce le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet arrêté, la commune nouvelle reste membre de chacun des EPCI auxquels les communes appartenaient, dans la limite du territoire de celles-ci. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cet arrêté, les conseillers communautaires représentant les anciennes communes en fonction à la date de création de la commune nouvelle restent membres de l'organe délibérant de l'EPCI et les taux de fiscalité votés par les EPCI à fiscalité propre auxquelles les anciennes communes appartenaient continuent de s'appliquer sur le territoire de celles-ci.*

*8°) Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les conseils municipaux des communes membres d'un **Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN)**... sont consultés par le représentant de l'État dans le département sur l'évolution du syndicat :*

- soit par création d'une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres ;
- soit par la transformation des syndicats en communautés d'agglomération.

*À défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter de la saisine du représentant de l'État dans le département, la décision du conseil municipal est réputé favorable à ces deux formes d'évolution.*

*Si les conseils municipaux intéressés se prononcent par des délibérations concordantes en faveur de la création d'une commune nouvelle, ou, dans le cas contraire, une consultation organisée en application de la loi une majorité des électeurs de chaque commune membres se prononce en faveur d'une telle création, une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres est créée.*

*Si la majorité prévue à l'alinéa précédent n'est pas réunie, le SAN est transformé en communauté d'agglomération.*

**Rappel :** La loi précise qu'en 2014, le montant de la dotation forfaitaire des communes est minoré d'un montant de 588 millions d'euros. En 2015, cette dotation est minorée de 1 450 millions d'euros.

*Au cours des trois premières années suivant leur création (la réduction des dotations prévues par la loi) ne s'applique pas à la dotation forfaitaire des communes nouvelles créées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et regroupant soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, soit toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre. Pour une durée de trois ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, (la même réduction) ne s'applique pas à la dotation forfaitaire des communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014.*

*Au cours de trois premières années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et regroupant soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, soit toutes les communes membre d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre perçoivent une*

attribution au titre de la dotation forfaitaire au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création d la commune nouvelle. En 2015 et 2016, les communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014 perçoivent une attribution au titre de l'allocation forfaitaire au moins égale à celle perçue en 2014.

**Au cours des trois premières années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et regroupant une population comprise en 1 000 et 10 000 habitants bénéficient, en outre d'une majoration de 5 % de la dotation forfaitaire calculée dès la première année.**

Au cours des trois premières années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre perçoivent une part compensatoire au moins égale à la somme des montants de **la dotation de compensation** perçu par le ou les EPCI à fiscalité propre, l'année précédant la création de la commune nouvelle ».

**Rappel :** Depuis 2004, les EPCI à fiscalité propre reversent aux communes une « compensation » destinée à remplacer les impôts locaux que les communes percevaient autrefois directement et qui sont maintenant encaissées par l'EPCI. Le principal est constitué par les impôts qui remplacent la taxe professionnelle).

« Au cours des trois premières années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et regroupant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre perçoivent **une dotation de consolidation** au moins égale à la somme des montant des dotations d'intercommunalité perçus par le ou les EPCI l'année précédant la création de la commune nouvelle » Plus loin, à la suite d'un amendement du gouvernement il est précisé que la dotation de consolidation n'est pas prise en compte pour la calcul du potentiel fiscal des communes.

**Rappel :** la dotation de consolidation des communes est une composante de la dotation forfaitaire. Elle est utilisée dans le calcul du potentiel fiscal des communes qui, à son tour sert à calculer l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes et pour répartir les dotations de péréquation (voir ci-dessous). En excluant la dotation de consolidation du calcul des indicateurs, ce texte vise donc à faire en sorte que les avantages des communes nouvelles en termes de DGF ne soient pas annulés par un traitement défavorable des dotations de péréquation.

« Au cours des trois années suivant leur création, les communes nouvelles créées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et regroupant soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants, soit toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre perçoivent des attributions au titre des **deux parts de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale**, et de la dotation de solidarité rurale au moins égales aux attributions perçues au titre de chacune de ces dotations par les anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle. En 2015 et en 2016, les communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014 perçoivent les attributions au titre des deux parts de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale au moins égales aux attributions perçues au titre de chacune de ces dotations en 2014 ».

## ► Des expériences pionnières (2010-2014)

« Mairie-Conseils » a établi des fiches d'expériences très précieuses relatives aux premières expériences de communes nouvelles. Celles-ci n'ont démarré que très lentement au cours des premières années, alors que le mouvement semble s'accélérer très vite maintenant.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2012, deux communes nouvelles sont les premières à voir le jour.

En Eure-et-Loir, les communes de **Bleury**, 489 habitants, et de **Saint-Symphorien-le-Château**, 846 habitants, deviennent la commune nouvelle de Bleury-Saint-Symphorien, avec 1 329 habitants.

Le débat sur la fusion mijote depuis... 1970, c'est-à-dire depuis que l'école de Bleury a été transférée à Saint-Symphorien. Depuis 2000, les deux conseils municipaux ont su réaliser en commun quelques opérations : une station d'épuration, une école maternelle, qui démontrent la possibilité de travailler ensemble et peut-être d'aller plus loin. En 2009, quand la contenu de la loi du 16 décembre 2010 commence à être connu, les deux conseils municipaux décident d'explorer la piste des communes nouvelles, avec la bénédiction du préfet.

La première motivation est d'**améliorer leur représentation au sein de la communauté de communes du Val de Voise** dont les deux communes font partie, avec cinq autres, dont Gaillardon qui domine nettement l'ensemble de 7 600 habitants, avec ses 3 513 habitants.

Pendant dix mois, en 2011, les conseillers municipaux travaillent en commission sur les conséquences de la création d'une commune nouvelle, essentiellement sur le projet de territoire et sur les financements. En novembre 2011, le projet de commune nouvelle recueille 70 % des voix dans chaque conseil municipal, mais dans les deux communes il y a des minorités « *au motif de la perte d'identité* ». On s'écharpe beaucoup sur le nom de la future entité : Bleury-Saint-Symphorien ou Saint Symphorien-Bleury ! « *L'impact sentimental va bien au delà du rationnel* ». L'opposition dépose un recours devant le tribunal administratif, mais perd. Le préfet crée la commune nouvelle le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Une lettre des maires a été envoyée à tous les habitants. Deux réunions publiques ont été organisées, une dans chaque commune. En juin 2012, on estime que 80 % de la population adhère au projet. « *Nous aurions dû communiquer davantage auprès des habitants durant les dix mois de travail des commissions* » estiment les initiateurs.

« *Dès la première année, les charges de fonctionnement diminuent de 7 % grâce à la mutualisation du matériel, des contrats d'assurance et de l'informatique. La commune nouvelle permet de baisser les impôts en 2012 et réduit encore le taux d'imposition de 13 %, en 2 013* » (l'ex-maire de Bleury).

Tout le personnel s'est réorganisé au sein de la commune nouvelle. « *Les employés de Bleury ont été gagnants, car ils bénéficient désormais d'un meilleur régime indemnitaire. Les synergies permettent de faire mieux et plus vite pour assurer les urgences et le travail quotidien du service technique* ». « *Pour les habitants, il n'y a qu'une seule mairie, offrant des permanences six jours sur sept et deux permanences hebdomadaires dans la commune déléguée* ».

*« À la communauté de communes du Val de Voise, la nouvelle entité dispose de quatre sièges contre un pour Bleury et deux pour Saint-Symphorien-le-Château antérieurement. Sur certains dossiers, nous avons le pouvoir, parce que nous sommes ensemble, de choisir notre destin. Ainsi, nous avons réussi à faire changer le tracé d'une route, puis fait modifier l'implantation d'une grande zone économique ».*

En Seine-Maritime, les deux communes de **Bois-Guillaume** (12 872 habitants) et de **Bihorel** (8353 habitants) ont constitué une éphémère commune nouvelle, officialisée par un arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Mais le tribunal administratif de Rouen a annulé cette création pour deux motifs : une mauvaise information à propos des dotations de l'État et une mauvaise information concernant le nombre de conseillers municipaux. Les deux parties n'ayant pas fait appel, les deux communes ont été rétablies le 1<sup>er</sup> janvier 2014, après une vie commune de deux ans !

Le 19 novembre 2012, un arrêté préfectoral crée une troisième commune nouvelle : celle de **Clefs-Val d'Anjou**. Nous sommes dans le Maine-et-Loire entre Saumur et Baugé, dans le nord du canton de Baugé. Nous verrons plus loin que d'autres communes autour de Baugé négocient aussi leur fusion dans une commune nouvelle..

Cinq communes entrent en négociation, dès 2011 : **Fougeré**, 760 habitants, **Cheviré-le-Rouge**, 910 habitants, **Saint-Quentin-les-Beaurepaire**, 291 habitants, **Clefs**, 963 habitants et **Vaulandry**, 306 habitants. Les situations sont un peu les mêmes dans les deux négociations simultanées : les habitants partagent déjà les mêmes équipements, les mêmes projets et se retrouvent dans les mêmes associations culturelles, sportives, sociales. Mais les résultats ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Tandis qu'à Baugé cinq communes fusionnent, ici les conseils municipaux de Cheviré-le-Rouge et de Fougeré se prononcent contre le regroupement, et Saint-Quentin-les-Beaurepaire, très lié à Fougeré pour les affaires scolaires et périscolaires, se retire aussi. Les deux communes restantes décident de poursuivre leur rapprochement, mettent les bouchées double, et finalement créent la commune nouvelle de Clefs-Val d'Anjou, soit 1 269 habitants, en moins de six mois. *« Ce regroupement nous donne de nouveaux moyens pour améliorer le quotidien de nos concitoyens. Les gains que nous allons tirer du regroupement sont clairs. Ils se mesurent d'abord en termes financiers. La DGF attribuée par l'État va légèrement augmenter : 3 %. Les personnels communaux y gagnent en efficacité en se spécialisant au lieu d'être polyvalents, c'est-à-dire bons à tout faire. Le regroupement va donner les moyens de mieux aménager l'école et la salle des fêtes. Il va permettre de traiter de meilleure manière le délicat problème du réaménagement des temps scolaires. Les gains sont plus qualitatifs que quantitatifs. Ensemble nous répondons mieux aux besoins de la population, tout en gardant une taille humaine, ce qui est important pour les communes rurales. La commune nouvelle est bien entendu ouverte à l'idée que les autres communes qui avaient commencé à négocier avec nous au début viennent nous rejoindre. Il est important pour nous de démontrer que tout va bien »* (le maire de Clefs).

Le 21 novembre 2012, une quatrième commune nouvelle est créée.

Ce sont deux communes des Deux Sèvres : **Beaussais**, 990 habitants et **Vitré**, 532 habitants qui fusionnent. Le projet, essentiellement porté par les deux maires, a été négocié au cours de l'année 2013 et rencontre d'emblée une très forte opposition dans les deux communes. *« Pourtant, la fusion coulait de source, tant les deux communes sont proches. Nous avons un regroupement scolaire depuis plus de 10 ans. Nous partageons les cantonniers et l'atelier municipal. Mon collègue de Vitré et moi, nous nous concertons constamment »* (le maire de Beaussais). Devant les résistances, les initiateurs décident d'organiser un référendum auprès de la population. **Le projet de commune nouvelle ne l'emporte que d'une très courte**

**tête : deux voix d'écart !** « *La campagne a été rude. Les opposants ne nous ont opposé que des arguments affectifs et identitaires* ». Le président du Conseil général qui est aussi conseiller municipal de Beaussais est à la tête des opposants. Les deux conseils municipaux votent la fusion et le préfet, pour lequel les conditions formelles sont remplies, prend son arrêté de création.

« *La commune nouvelle était, bien entendu au cœur de la campagne des municipales de 2014, mais de manière sous jacente. Les opposants de tous bords ont constitué une liste contre nous* ». C'est cette liste d'opposition qui l'emporte. « *En toute objectivité, ils n'avaient pas d'autre projet que celui ne nous faire barrage* ». Pour le moment aucun texte législatif ne prévoit que l'on puisse défusionner, comme au temps de la loi Marcellin. Le nouveau conseil municipal doit reconnaître qu'un projet a été construit pour les deux villages, que les avantages financiers de la fusion ne sont pas négligeables et que des habitudes communes commencent à être prises.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2013 **huit communes nouvelles voient le jour.**

**Saint Germain-Nuelles**, dans le Rhône est une commune nouvelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle est composée de deux communes : **Saint-Germain-sur Arbresle**, 1 365 habitants, et **Nuelles**, 657 habitants.

Le cas de figure est intéressant, car la commune nouvelle est la conséquence de la dissolution d'un syndicat, dans le cadre de l'application de la loi du 16 décembre 2 010. Les deux communes avaient une longue habitude de collaborer par le biais de ce syndicat qui avait en charge des activités techniques et la gestion des deux patrimoines immobiliers et mobiliers.

Les deux maires ont alors cherché la bonne solution juridique pour poursuivre leur collaboration. Un groupe de six élus, trois pour chaque commune, explore les possibilités, avec l'aide d'un bureau d'études juridiques. « *La mise en place d'une entente est très vite écartée parce qu'elle implique qu'une des communes gère tous les biens communs provenant du syndicat. L'élaboration d'une convention ne donne pas davantage satisfaction parce qu'elle est compliquée à mettre en œuvre et n'assure pas un réel rapprochement. La création d'une commune nouvelle séduit davantage, mais il reste à convaincre l'ensemble des élus* » (le maire de Saint-Germain). Début 2012, les trois hypothèses sont exposées aux élus, puis aux personnels municipaux, enfin à la population sous forme de consultation par le biais d'un livre blanc et de nombreuses opérations de communication. Les élus donnant en gros leur feu vert pour poursuivre l'exploration, Des groupes de travail thématiques sont constitués : finances, voirie, organisation... En novembre, 2 012 tout est clair et le préfet arrête la création de la commune nouvelle.

La loi prévoit une période transitoire, jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux, au cours de laquelle le conseil municipal de la commune fusionnée est composé de tous les conseillers municipaux sortants des deux communes, soit 28 membres. Puis, aux élections municipales de mars 2014, on rentre dans le droit commun avec un conseil municipal de 19 élus.

« *La commune nouvelle apporte des avantages aux habitants qui sont désormais assurés de trouver l'une des deux mairies ouvertes dans la journée, les jours ouvrables. Les agents vont pouvoir se spécialiser davantage et bénéficier plus régulièrement de formations. Des difficultés administratives dans la délivrance des documents qui sont apparues au début sont en cours de règlement. Si c'était à refaire, j'essaierai de mieux anticiper les difficultés administratives et de*

*communiquer encore davantage, pour éviter de donner à la population le sentiment qu'elle n'est consultée que pour la forme. Mais il n'est pas évident de communiquer sur un projet en construction qui évolue en permanence. Il faut aussi veiller à ne pas heurter l'esprit de clocher »* (le maire de Saint-Germain).

Le cas de deux communes des Deux Sèvres, **Voultegon** et **Saint-Clémentin** est assez voisin. Elles deviennent la commune nouvelle de **Voulmentin**, en raison de la menace de suppression de leurs syndicats communs. Voultegon apporte 562 habitants et Saint-Clementin, 556 habitants. L'équilibre démographique, les similitudes de gouvernance et des pressions fiscales voisines ont certainement simplifié les choses.

Les deux anciennes communes ont toujours travaillé ensemble, avec deux syndicats en commun, un syndicat sportif pour la gestion du terrain de football et du terrain de tennis, et un syndicat de voirie. C'est la dissolution de ces syndicats dans le cadre de l'application de la loi du 16 décembre 2010, qui a poussé les deux maires à réfléchir à une autre solution juridique pour porter leur collaboration.

La concertation a commencé au début 2011 avec les maires et les adjoints. *« Nous avons beaucoup travaillé sur les modalités de rapprochement, et surtout ses conséquences pour la population Nous avons voulu baliser le terrain avant de lancer publiquement l'idée. Nous craignons l'esprit de chapelle. L'association départementale des maires nous a aidés pour bien mesurer les enjeux »* (madame la maire de Voulmentin). Un mois plus tard les deux conseils ont donné le feu vert de principe à l'unanimité et des commissions thématiques ont été mises sur pied : harmonisation de l'informatique, équipements, bâtiments communaux, écoles, restauration scolaire, les agents et leur rémunération. *« Le projet a fait apparaître qu'il sera possible, à terme, de réaliser des économies d'échelle, en éliminant des doublons et en réorganisant les équipes, les bureaux et l'atelier municipal, en changeant le logiciel de communication. Immédiatement 4 500 euros ont été économisés en renégociant les contrats d'assurance. Les agents ont été un peu perturbés, car il s'agissait de passer d'un fonctionnement autonome à un travail en équipe »*.

*« En mars 2012, la population a été informée par deux réunions publiques, une dans chaque commune. Les questions qui ont été abordés portaient sur les budgets, les taux d'imposition, la gestion des restaurants scolaires, la gestion des cimetières... **On a senti une population globalement favorable, mais des résistances se sont exprimées.** Nous avons tenté de rendre les habitants acteurs de cette fusion. Chaque foyer a reçu un courrier personnalisé et un petit journal »*.

Le nom de la commune nouvelle n'a guère posé de problèmes : Voulmentin était déjà le nom du club commun de football et celui de la coopérative de matériel agricole !

L'arrêté préfectoral est du 14 septembre 2012. Jusqu'aux élections municipales générales de mars 2014, le conseil municipal de la commune nouvelle a été composé de tous les sortants, soit 26 élus. En mars 2014, on est rentré dans le droit commun.

*« Il ne faut pas relâcher la vigilance et l'accompagnement, afin que la commune nouvelle ne soit pas rendue responsable de la moindre anicroche »*.

Dans le Maine-et-Loire, la commune nouvelle de **Chemillé-Melay** existe depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Chemillé a 7 026 habitants et Melay seulement 1 608, mais le déséquilibre démographique n'a pas été un handicap, car c'est Melay qui a demandé la fusion, ce qui a évité le sentiment, souvent bloquant, que les gros mangent les petits.

Les deux communes collaboraient déjà : plus d'un tiers des habitants de Melay utilise les équipements plus nombreux et plus performants de Chemillé.

Dès le début de l'année 2012, les deux communes choisissent d'un commun accord un cabinet conseil pour les accompagner dans la démarche de création d'une commune nouvelle. « *De très nombreuses réunions sont organisées avec les forces vives : responsables associatifs, enseignants, personnels municipaux, acteurs économiques, aînés... Trois lettres d'information sont envoyées et **une charte garantissant la cohérence du nouveau territoire est élaborée.** Malgré cela, le projet est contesté par des habitants de Melay qui demandent l'organisation d'un référendum. Le préfet s'y refuse estimant que l'avis favorable des deux conseils municipaux suffit » (le maire de Chemillé, puis de la commune nouvelle).*

La commune est dotée d'un régime transitoire jusqu'aux élections municipales générales de mars 2014. **Des difficultés apparaissent alors.** Tous les élus ne peuvent pas reprendre leur fonction dans la commune nouvelle, en raison des contraintes de la loi qui limite le nombre d'adjoints. On a tenté de résoudre ce problème en permettant à tous les élus de siéger dans le conseil municipal de la commune nouvelle, mais sans voix délibérative. Le respect de la parité dans l'exécutif n'a été non plus facile à régler. Des hommes ont dû s'effacer pour laisser des places à des femmes.

Autre difficulté de nature fiscale. « *La loi demande d'harmoniser les taux, mais les bases ne sont pas prises en compte. Melay avait des bases faibles et des taux un peu plus forts que ceux de Chemillé. En harmonisant à la moyenne, les habitants de Chemillé vont payer 9 euros de plus sur leur taxe d'habitation et ceux de Melay, 60 euros de moins ».*

« *Aujourd'hui, les élus et les agents territoriaux ont trouvé leur marque et les habitants de Melay se rendent compte qu'ils bénéficient d'une meilleure qualité de service, ce qui était notre objectif. Concrètement, tous les services municipaux ont été harmonisés, en retenant le prix le plus avantageux pour les citoyens. Les activités périscolaires plus développées à l'origine à Chemillé profitent maintenant à tous. Les subventions aux associations sont alignées sur le montant le plus généreux » (le maire de Melay).*

Les élus se projettent déjà dans l'avenir. Ils se prennent à rêver que toute la communauté de communes de la région de Chemillé (12 communes) forme une commune nouvelle. « *Le regroupement des communes est inévitable ».* Il faut savoir qu'il existe depuis très longtemps un esprit de développement local dans le canton de Chemillé, autour d'un centre social très dynamique, adhérent de la première heure du mouvement national (ANDLP) et ayant participé à l'organisation des États Généraux de Macon (1982).

La commune nouvelle de **Saint-Bonnet-en Champsaur** a vu le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Nous sommes dans les Hautes-Alpes (voir la carte plus loin).

D'une façon paradoxale c'est une toute petite commune qui a déclenché l'opération. **Les Infournas**, 30 habitants, comprenant qu'il n'est plus possible de faire quoi que ce soit à cette échelle, a demandé de fusionner avec sa voisine, **Saint-Bénévent-en-Charbillac**, 250 habitants. Cette dernière est déjà très liée, pour beaucoup de choses avec **Saint-Bonnet-en-Champsaur**, 1 700 habitants, et l'on travaille donc à une fusion à trois. Les trois conseils municipaux acceptent qu'une exploration soit menée. Une commission tripartite se réunit et aborde les dossiers de la communication, des finances, des biens et du patrimoine. En dehors de la rumeur et du bouche-à-oreille, il n'y a aucune communication vis-à-vis de la population.

La fusion est facilitée par des coopérations déjà en place. Les enfants des trois communes vont dans une seule école à Saint-Bonnet. Beaucoup d'agriculteurs exploitent des terres à cheval sur les communes. L'alimentation en eau se fait sur les trois communes. Les commerces d'alimentation, fréquentés par tous, sont à Saint-Bonnet.



Il y a cependant des différences à surmonter. *«La taxe d'habitation de Saint-Bénévent est nettement plus élevée qu'à Saint-Bonnet. C'est le contraire pour la taxe foncière. Aux Infournas, les habitants ne paient quasiment pas d'impôt local. Les élus doivent se mettre d'accord sur le lissage des taux, qui impactera surtout les habitants des Infournas, mais très progressivement. Les règles de l'alimentation en eau pour l'arrosage, du ramassage scolaire sont à uniformiser, ainsi que celles qui concernent la gestion des microcentrales électriques en régie à Saint-Bonnet, et gérées par les agriculteurs dans les deux autres communes »* (le maire de l'ancien et du nouveau Saint-Bonnet).

*« Le personnel territorial administratif de Bénévent (trois personnes) est intégré à celui de Saint-Bonnet. Aux Infournas il n'y a qu'un auto-entrepreneur en temps très partiel. Les maires des Informas et de Bénévent deviennent maires-délégués. Les trois communes sont membres de la communauté de communes du Champsaur. Saint-Bonnet avait auparavant cinq délégués dans le conseil communautaire. La commune nouvelle en aura dorénavant huit ».*

*« Ce n'est pas du tout une révolution. Cette fusion traduit un état de fait et n'a rien changé pour les habitants. Elle était inéluctable. J'espère que beaucoup de petites communes de France feront le même choix que nous »* (le maire de l'ancien et du nouveau Saint-Bonnet)

Nous sommes maintenant dans les Vosges. Il a fallu moins de six mois pour opérer la fusion de **Magny**, 42 habitants, et de **Fontenoy-le-Château**, 668 habitants. Le coup de pouce du Conseil général et la réserve parlementaire du député ont beaucoup aidé les choses. Là encore, c'est la petite commune qui a décidé de rejoindre la grande. Ce sont en effet les difficultés rencontrées par cette commune minuscule qui ont été le déclencheur de l'opération. *« Après avoir rencontré les plus grandes difficultés à former son équipe municipale de 2 008, le maire de Magny ne pouvait compter que sur six heures hebdomadaires d'un seul employé d'entretien pour la voirie et les bâtiments, et avec presque pas de matériel. Il était fréquent que le maire qui est agriculteur mette le matériel de son exploitation au service de la commune. Il lui arrivait aussi, fréquemment de participer lui-même aux travaux ! Sans parler des difficultés croissantes des tâches de secrétariat ».* (Le maire de la commune nouvelle).

Les deux communes ont depuis longtemps bien des choses en commun : les écoles, les commerces, le médecin, la bibliothèque, le culte, le cimetière et le monument aux morts ! Elles sont aussi dans la même intercommunalité : la communauté de communes du Val de Vôge.

*« Facteur favorable : c'est la petite commune qui a demandé à être rattachée à la grande et non la grande qui a annexé la petite. Aidés par l'ONF et par la direction départementale des territoires, nous avons analysé la situation de la commune de Magny, la voirie, les réseaux d'eau, l'état des forêts. Les finances de Magny sont saines, mais incapables de supporter les 200 000 euros que représentent les travaux de première nécessité sur ces réseaux. Les réticences du conseil municipal de Fontenoy sont levées quand le conseil général promet une aide et que le député puise dans sa réserve parlementaire.*

L'arrêté préfectoral est du 26 décembre 2012. Le nouveau conseil municipal est constitué de 19 membres, 15 de Fontenoy et 4 de Le Magny. Le maire de Fontenoy devient maire de la commune nouvelle. Le maire de Le Magny est son premier adjoint. Le secrétaire de la mairie de Le Magny n'avait que sept heures de vacation hebdomadaire. Il se fond dans la nouvelle configuration.

La procédure, très précipitée, n'a fait l'objet d'aucune information imprimée vis-à-vis de la population. *« Il n'y a pas eu d'opposition parce que cela fait depuis longtemps que nous vivons ensemble ».*

La création de la commune nouvelle de **Thizy-les-Bourgs**, 6 373 habitants, dans le Rhône, a été beaucoup étudiée, à cause de la personnalité de son initiateur, **Michel Mercier**, sénateur UDI, ancien ministre de l'Aménagement du Territoire, ancien garde des Sceaux, maire de la commune nouvelle, qui est aussi, avec Gérard Colomb, le maire socialiste de Lyon, responsable de la configuration spécifique de la métropole de Lyon.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la commune nouvelle de Thizy-les-Bourgs résulte de la fusion de cinq communes : **Thizy**, 2456 habitants, **Bourg-de-Thizy**, 2004 habitants, **Mardore**, 518 habitants, **La-Chapelle-de-Mardore**, 554 habitants et **Marnand**, 617 habitants. *« Nous apprécions le dispositif de la loi du 16 décembre 2010. Il est beaucoup plus respectueux de l'identité des communes associées que le faisait la loi Marcellin. C'est un dispositif inspiré de la loi Paris-Lyon-Marseille, en ce qui concerne les rapports de la commune centre et conseils municipaux d'arrondissements ou de secteurs. La loi Marcellin a échoué parce qu'estimée trop rigide et trop peu respectueuse des particularités locales. La loi de décembre 2010 peut réussir car elle rend la nécessité d'adapter les moyens consacrés aux développements économique, social et culturel compatible avec un certain patriotisme communal ».* (Michel Mercier). Michel Mercier poursuit : *« La commune nouvelle, c'est l'agglomération de communes se regroupant volontairement pour conduire de plus grands projets communs qui, individuellement, les dépassent et offrir à l'ensemble de leur habitants une égalité d'accès aux services publics. C'est un moyen de préserver l'identité des communes associées et de leur laisser la compétence sur ce qui relève de la vie quotidienne locale ».*

Les facteurs qui ont joué en faveur de la création de la commune nouvelle sont la grande proximité géographique et l'habitude de travailler ensemble au sein de plusieurs syndicats intercommunaux (assainissement, équipements sportifs et culturels).

*« Dès la première réunion consacrée à ce sujet, les maires étaient convaincus que nos collectivités devaient modifier leur cadre institutionnel pour s'adapter à un monde en train de changer. Il nous est apparu nécessaire d'atteindre une taille critique pour préparer l'avenir et assurer le développement de notre territoire ».*

L'affaire a été menée tambour battant. De septembre 2011 à la fin 2012, les élus se sont réunis tous les quinze jours pour définir les modalités du rapprochement et rédiger une charte qui est la loi de la commune nouvelle. De leur côté, les personnels territoriaux des cinq communes se sont réunis aussi régulièrement. Les habitants ont été informés par une lettre signée des cinq maires et par une plaquette. *« Nous n'avons pas estimé nécessaire d'organiser un référendum, parce que, sur les cinq conseils municipaux, trois se sont prononcés à l'unanimité et deux à une très large majorité en faveur du projet ».*

Les communes déléguées portent l'état civil, les écoles et les comités des fêtes. Le reste fonctionne « à guichet unique ». La mutualisation des moyens a déjà permis de livrer des repas chauds aux personnes âgées dépendantes des cinq communes. Les cantonniers des grosses communes ont pu aider les plus petites à déneiger. Une commission des achats représentant les cinq communes et la procédure de commandes communes, plus importantes en volume, permet de réduire les coûts. Les économies réalisées permettent d'améliorer les services.

Avec ses 6 500 habitants, la commune nouvelle a changé de strate et sa DGF a augmenté de 150 000 euros. Elle peut aussi bénéficier, grâce à sa taille, de programmes européens de financement. Elle est mieux entendue par les instances départementale, régionale et nationale.

La restructuration des intercommunalités, en 2011, a regroupé les communautés de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy et du Pays de Tarare-Lamure-sur-Azergues. Thizy-les-Bourgs devient la deuxième plus grande commune de ce nouvel ensemble et sa représentation est nettement plus forte que l'addition de celles de chacune des cinq communes prises séparément.

Le Baugeois, dans le Maine-et-Loire est l'un des plus vieux territoires en développement, né avant 1970, dans le sillage immédiat du Mené, par la volonté de Claude Amis, leader local et vice-président de la Mutualité Sociale Agricole. Dès le début, le Baugeois a participé au mouvement des Pays : États Généraux de Macon et création de l'ANDLP (1982), ancêtre de l'UNADEL. Conjointement avec l'Hérault, le Maine-et-Loire est l'un des rares départements de France à s'être entièrement couvert de Pays, vers 1975, par la volonté conjointe du Conseil général et de la Chambre d'Agriculture qui payaient, moitié-moitié, un agent de développement pour chacun des huit Pays. On est donc dans une zone caractérisée depuis très longtemps par le travail en commun des communes, la coopération, la solidarité, la mutualisation. Il n'est pas étonnant de voir le Baugeois parmi les premières communes nouvelles.

La commune nouvelle de **Baugé-en-Anjou**, 6 400 habitants, résulte de la fusion de cinq communes : **Le-Vieil-Baugé**, 1 266 habitants, **Baugé**, 3 681 habitants, **Montpolin**, 278 habitants, **Saint-Martin-d'Arcé**, 794 habitants et **Pontigné**, 257 habitants, par arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le projet avait été adopté préalablement dans les conseils municipaux par 84 % des conseillers.

Les éléments facilitateurs sont liés au fait que les cinq communes sont situées au cœur du même canton, qu'elles appartiennent au même bassin de vie, qu'elles partagent le même passé historique, qu'elles forment une agglomération continue, qu'elles sont partie prenante d'une même communauté de communes où des habitudes de travail en commun se sont déjà développées, qu'elles constituent un même pôle d'équilibre au sein d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

Parmi les difficultés que les élus ont dû surmonter figurent le passage de 79 conseillers municipaux que comptaient les communes fondatrices à 29, pour la commune nouvelle, et **la préservation des identités communales**. Il a fallu imaginer des formes nouvelles de représentation dans des neuf commissions et des groupes de travail pour que personne ne se sente à l'écart. Pour les élections municipales de mars 2014, il a fallu être très attentif à la composition de la liste. Des conseils communaux consultatifs ont été installés dans les communes déléguées et les anciens conseillers municipaux ayant été obligés de mettre fin à leur mandat y côtoient des nouveaux habitants désireux de participer à la gestion locale. Le va-et-vient interactif de l'information et des idées entre la commune nouvelle et les communes déléguées est aussi essentiel et doit être organisé avec soin. *« Aujourd'hui, globalement, cette réorganisation est acceptée »* (le maire de la commune nouvelle) qui ajoute : *« La gouvernance est assurée, avec la représentativité des communes déléguées. Les capacités financières sont accrues. Elles permettent de financer des projets. Notre position est renforcée dans la communauté de communes »*.

*« La création de la commune nouvelle nous a permis d'améliorer tous nos ratios financiers. Non seulement la DGF n'a pas baissé, mais elle a augmenté de 70 000 euros et, en franchissant le cap des 5 000 habitants, nous percevons l'intégralité des droits de mutation, soit 80 000 à 100 000 euros supplémentaires. Nous avons aussi fait des économies d'échelle sur de nombreux postes, comme les*

*cantines scolaires ou la voirie. Les modestes surcoûts de départ, liés pour l'essentiel à l'harmonisation et à la modernisation de l'informatique, sont plus que largement compensés ».*

*« Plusieurs projets utiles aux habitants n'auraient pas pu voir le jour sans la constitution de la commune nouvelle. Par exemple, une maison interdisciplinaire de santé (4 millions d'euros) et une piste cyclable reliant les communes de Baugé et de Saint-Martin. La réforme des rythmes scolaires a pu être mise en place de manière très satisfaisante. Nous avons eu une aide de la Caisse d'Allocations Familiales qui aurait été impossible à obtenir sans la commune nouvelle. D'importants travaux de voirie se déroulent sans recours à l'emprunt ».*

*« Enfin la constitution en commune nouvelle nous permet de **jouer un rôle clé dans le conseil communautaire du canton de Baugé** (15 communes, 11 700 habitants), avec 16 sièges sur 34. La commune nouvelle est en mesure de bien représenter les intérêts de ses habitants. Nous ne sommes pas inquiets du passage à des intercommunalités de 20 000 habitants. Ce sont les communes de moins de 1 500 habitants qui auront du mal à subsister ».*

*« Après bientôt deux ans de fonctionnement, les élus des communes fondatrices raisonnent de plus en plus en termes de commune nouvelle. Il existe un véritable échange entre la commune nouvelle et les communes déléguées. Nous sommes très attentifs à préserver l'identité de chaque commune par une concertation permanente. **La commune nouvelle est entrée dans les têtes** ».*

**Le Dévoluy** (Hautes-Alpes – voir la carte ci-après) constitue l'exemple typique d'**une petite communauté de communes qui se transforme en commune nouvelle** pour avoir plus de poids au sein d'un ensemble plus vaste qui se constitue au moment de la restructuration de l'intercommunalité de 2011.

Les quatre communes de la communauté de communes du Dévoluy, **Saint-Etienne-du-Dévoluy**, 1 014 habitants, **Agnières-en-Dévoluy**, 266 habitants, **La Cluse**, 53 habitants et **Saint-Disdier**, 134 habitants, décident de former une commune nouvelle *« pour garder leur identité montagnarde au sein du nouvel EPCI qui englobera aussi la plaine, au climat et au mode de vie provençal très différents du nôtre, et dont les élus n'auraient rien compris à notre mode d'organisation »*. Les quatre communes ont déjà beaucoup d'intérêts communs, une population jeune, le tourisme de montagne comme ressource essentielle, les charges d'une poussée démographique très forte en été et en hiver qui engendre de grands besoins en équipements et en services. Au fil des années, la communauté de communes s'est dotée de nombreux services à la population qui sont donc déjà communs aux habitants des quatre communes : bibliothèque-médiathèque, centre de loisirs sans hébergement, micro-crèche, maison des services publics, maison du tourisme, portage de repas à domicile, espaces publics informatiques, déchetterie, réseau d'assainissement, domaine de ski nordique en régie directe (le ski alpin est géré par un prestataire, mais l'enneigement artificiel est de compétence communautaire)... Le personnel communautaire est nombreux, 16 personnes en régime de croisière, 35 personnes en saison d'été et d'hiver. La communauté de commune s'est endettée de 5 millions d'euros sur les 6 dernières années.

*« Pour garder notre identité, il fallait modifier notre statut et mettre à l'étude le choix d'une commune nouvelle »* (le maire de Saint-Etienne-du-Dévoluy). *« Nous avons commandé une simulation à un bureau d'études »*. *Cette étude montre la faisabilité de l'opération et la possibilité du transfert des charges de la communauté de communes à la commune nouvelle. Nous harmoniserons, sans les bouleverser, toutes les pratiques de la vie quotidienne. Nous ne perdrons pas pour autant notre attachement culturel aux quatre communes. Les mairies des quatre communes resteront des points d'accueil pour les habitants »*.

« La fiscalité sur les ménages qui est actuellement celle de la fiscalité additionnelle avec des taux distincts pour chacune des quatre communes, sera progressivement harmonisée. Les élus municipaux seront tous membres du nouveau conseil municipal (conseil de la commune et conseils des communes déléguées), jusqu'aux prochaines élections de 2014 ». Les personnels des quatre communes seront fusionnés : « Nous y gagnerons, car **cela permettra aux techniciens de se spécialiser et d'éviter la polyvalence actuelle dans les petites mairies** » (la directrice générale des services).

Pour négocier entre élus, on a pris son temps : plus d'un an. Tous les conseils municipaux ont délibéré favorablement. Une réunion publique a été organisée. Elle a rassemblé 200 habitants. L'arrêté préfectoral est de mars 2012, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Cependant, les élections municipales de mars 2014 ont été difficiles : « Pendant la période de transition, la commune nouvelle était dirigée par les 45 élus, issus des quatre conseils municipaux d'origine. D'un coup, il a fallu passer à une seule liste de 15 élus et, en plus, y mettre de la parité. Nous sommes donc contraints d'exclure de nombreux élus sortants de la nouvelle liste. **On a laissé beaucoup de gens sur le carreau.** Ça a créé des déchirures. Outre une liste d'opposition « classique », une seconde liste composée d'anciens lésés et menée par un ancien adjoint qui est maintenant élu d'opposition et très actif contre nous. La loi aurait dû prévoir une plus longue période de transition ». (Le nouveau maire de Dévoluy).

Le 23 février 2013, une nouvelle commune nouvelle s'ajoute à cette liste.

Ce cas situé en Haute-Marne, est intéressant, car il correspond à une autre problématique, pour une situation qui doit exister en de nombreux lieux.

La commune nouvelle est formée d'**Épizon**, 159 habitants et de **Poutaine-Augeville**, 20 habitants. Les communes relèvent de deux cantons différents, mais elles sont déjà très liées avec une école et un syndicat des eaux en commun et un même paysage de plateau. « Poutaine est une commune d'une vingtaine d'habitants, des retraités principalement. Il n'y a plus qu'un agriculteur. Quelques personnes travaillent à l'extérieur. **A l'approche des élections municipales, le maire de Poutaine a réalisé qu'il n'y avait plus de jeunes pour reprendre le flambeau.** C'est alors qu'il a demandé à fusionner avec nous et nous n'avons pas hésité un instant pour répondre positivement » (le maire de la commune nouvelle).

La fusion a cependant nécessité plusieurs réunions d'information « afin que les habitants comprennent bien le nouveau périmètre à quelques mois des élections. Cela s'est bien déroulé, d'autant plus qu'on se connaissait déjà. Mais cela n'a pas empêché les habitants de chaque commune de rayer, sur l'unique liste, les noms des habitants de l'autre village ! Est-ce à cause de la fusion ? On a toujours rayé des noms ; on raye le nom de celui avec qui on a eu des histoires de chasse ; on raye le nom de celui qui ne vous dit pas bonjour ; on raye le nom de celui avec qui on a eu des problèmes de voisinage ».

**La commune nouvelle est donc née d'un problème de renouvellement dans cette zone rurale pauvre désertée par les jeunes.** « Ce qui est arrivé à Poutaine se présentera assez rapidement ailleurs pour beaucoup d'autres communes ».

## ► Vingt et une communes nouvelles des élections municipales de mars 2014 au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Dans cette période ont vu le jour **21 communes nouvelles, remplaçant 55 collectivités antérieures**. D'assez nombreux autres projets sont en cours.

Voici quelques exemples qui permettent en particulier de souligner les motivations des élus.

**Tinchebray-Bocage**, en Basse-Normandie, dans le département de l'Orne est composé par la **fusion de sept communes**. Tincheray (2 642 habitants), commune centre, est entouré de petites communes rurales: **Beauchêne**, 252 habitants, **Frênes**, 846 habitants, **Larchamp**, 336 habitants, **Saint-Cornier-des-Landes**, 643 habitants, **Saint-Jean-des-Bois**, 176 habitants et **Yvrandes**, 162 habitants, selon les derniers recensements, mais la commune nouvelle affiche un peu plus du total, soit 5 300 habitants. La commune nouvelle ne rassemble qu'une partie des communes de la communauté de communes de Tinchebray : 7 communes sur 15, mais elle se veut ouverte : « *D'autres communes du canton pourront nous rejoindre. Nous sommes des défricheurs pour éclairer les autres* ». Tinchebray-Bocage devient, en poids démographique, la sixième commune du département de l'Orne. L'important pour les dotations est de dépasser 5000 habitants.

La création de la commune nouvelle est vraiment l'œuvre d'un homme jeune (42 ans), plus dynamique que ses six autres collègues, plus âgés, aux profils de maires ruraux plus classiques et qu'il a su entraîner. Jérôme Nury est maire de Tinchebray, président de la communauté de communes du canton et vice-président du Conseil général de l'Orne. Il est UMP.

Commencées au lendemain des élections municipales de mars 2014, dès que la baisse des subventions de l'État a été connue, les négociations se sont terminées solennellement fin octobre, par la célébration des sept délibérations conjointes. L'officialisation préfectorale de la création est du 1<sup>er</sup> janvier 2015. La discussion la plus longue semble avoir été celle qui a décidé du nom de la nouvelle structure.

Les motivations sont importantes à comprendre. Elles sont **essentiellement financières**. Jérôme Nury, affirme « *que la commune nouvelle a été créée pour parer à la baisse drastique des dotations de l'État, tant au niveau communal qu'au niveau intercommunal, baisse débutée en 2 014 et qui doit se poursuivre jusqu'en 2017* ». Il ajoute : « *En se mettant en commune nouvelle on sauve 200 000 euros pour les sept communes, 100 000 euros de subvention et une bonification de 100 00 euros* » (rappelons qu'un **bonus** de 5 % des dotations est promis aux communes regroupant de 5 000 à 10 000 habitants)

La deuxième motivation est « *avoir plus de poids pour se faire entendre* », mais là aussi essentiellement dans une perspective financière, vis-à-vis de tous les subventionneurs possibles.

La troisième motivation est aussi gestionnaire : « *Cette démarche permettra aux communes membres de mutualiser leurs moyens et de réfléchir à la mise en place de nouveaux services publics : ADSL pour tous, mini-médiathèques, transport à la demande...* »

Pour ce qui concerne la gouvernance, une situation provisoire est instituée jusqu'aux élections municipales de 2020, avec **un conseil municipal « de transition »** de 56 membres « au prorata entre les communes fondatrices, établi en fonction du nombre d'électeurs par commune membre, soit 23 pour Tinchebray, 11 pour Frênes, 9 pour Saint-Cornier-des-Landes, 4 à Larchamp et 2 à Beauchêne, Saint-Jean-des-Bois et Yvrandes ». Pendant cette période délicate, les anciens maires des sept communes joueront un rôle fondamental : « Ils seront là pour montrer leur projet et leur enthousiasme. Il faut faire preuve de pédagogie vis-à-vis de la population »

**Boischampré**, également dans l'Orne, près d'Argentan, présente un cas assez différent puisqu'il s'agit de la fusion de quatre petites communes rurales sans véritable bourg-centre : **Saint-Christophe-le-Jajolet**, 254 habitants, **Saint-Loyer-des-Champs**, 410 habitants, **Marcei**, 213 habitants et **Vrigny**, 351 habitants, soit un total de 1 228 habitants.

L'affaire est lancée en septembre 2014, par une réunion d'information à Alençon. « En sortant, on s'est dit que si l'on ne prenait pas d'initiative, on allait peut-être nous l'imposer. **Autant être moteur, plutôt que suiveur.** On se connaît bien, on s'est dit que ce serait bien de faire quelque chose entre nous » explique le maire de Saint Christophe.

La première motivation est, là aussi, financière : « On octobre, une loi est passée disant que les communes nouvelles n'auraient pas la baisse de dotation appliquée aux communes (Il s'agit de l'amendement Péissard, voir plus haut). On a nos emprunts. Ça inquiète. Je pense que ça a un peu accéléré le mouvement. Sur nos quatre communes cumulées, la baisse serait de 9 000 euros par an. Autre raison, si on fait la somme des dotations des quatre communes, et que l'on regarde la dotation que l'on va avoir sur une commune qui fera 1 200 habitants, **on gagnera 17 000 euros par an.** Ce n'est rien non ! » dit toujours le maire de Saint Christophe.

La deuxième motivation est liée à la mutualisation. « Il y aura des avantages à mutualiser nos services. Sur certains travaux, comme l'entretien des bâtiments ou des voiries restées à la charge des communes (chemins ruraux) on va pouvoir mutualiser les heures des employés et le matériel (pourquoi avoir quatre tondeuses autoportées quatre tronçonneuses ? (le maire de Saint-Loyer).

La troisième motivation est **de vouloir peser plus lourd dans des intercommunalités agrandies.** « Les communautés de communes vont passer à 15 000 ou à 20 000 habitants et avoir parfois jusqu'à cent communes. Que peseront des communes de 200 ou 300 habitants ? Une commune de 1 200 habitants pesera tout de même un peu plus » (le maire de Marcelin).

Le fait d'avoir déjà travaillé ensemble et d'appartenir à de mêmes structures facilite les choses : les quatre communes appartiennent à « Argentan Intercom » et à ce titre ont un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. Dans ce cadre, elles ont déjà réfléchi « à une logique commune d'aménagement du territoire ». Trois communes font partie du même syndicat scolaire (SIVOS).

La négociation a été aussi facilitée par le fait que les quatre communes sont de taille voisine et ont des structures financières et fiscales assez semblables. **Aucune des quatre ne peut avoir l'ambition de dominer les autres.**

C'est d'abord le projet des maires qu'il a fallu faire partager aux conseillers municipaux. Une réunion de tous les conseillers, sous l'égide de la sous-préfecture qui a été très active, a montré qu'il n'y avait pas de résistance. Par contre trois réunions auprès de la population n'ont connu qu'une très maigre participation.

Un conseil municipal de transition comprend les 44 élus actuels jusqu'en 2020. Les maires restent délégués jusqu'à cette échéance. *« Nous avons souhaité ne pas dessaisir les communes de la capacité qu'elles ont à proposer et à donner des avis sur ce qui se passera au conseil de la commune nouvelle. On veut leur laisser un certain nombre éventuel de compétences, comme celles de la proximité. Le fonctionnement de la commune nouvelle et des communes déléguées sera régi par une charte établie par tous. Et qui sera validée par les anciens conseils municipaux ».* Après 2020, il y aura un conseil municipal de 15 membres, *« et les anciennes communes fonctionneront comme des quartiers ».*

Le seul débat difficile a été celui du choix du nom de la nouvelle entité. *« On ne voulait pas qu'une des communes ressorte car on est vraiment à égalité. On s'est dit : quelles sont nos caractéristiques ? On est quatre communes rurales, avec une variété de paysages car on est entre la plaine et le Massif Armoricaïn. Et donc, il y a des bois, des champs et des prés. C'est aussi bête que ça. On a choisi « Boischampré ». On a trouvé que c'était poétique. Et ça ne fait pas de mal dans ce monde de brutes, un peu de poésie »...* (Le maire de Saint-Christophe).

**Montsecret-Clairefougère.** Les deux communes de **Montsecret** (565 habitants) et de **Clairefougère** (137 habitants) devaient, à l'origine être parties prenantes de la création de la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage (voir plus haut), mais une commune géographiquement intermédiaire a refusé d'y aller et empêché ainsi la continuité territoriale requise par la loi. Montsecret et Clairefougère ont alors décidé de fusionner seules : *« Mais nous étions toujours intéressés pour former une commune nouvelle plus restreinte ».* (maire de Montsecret) *« Nos deux communes sont déjà intimement liées. Nous avons des écoles en commun. Nos associations travaillent dans les deux villages et ont tissé de nombreux liens entre les deux populations ».* Il n'est pas impossible que deux autres communes viennent les rejoindre à court terme.

Encore une fois la motivation majeure est financière. Les deux maires ne voulaient pas attendre une année de plus et subir une coupe plus importante de leur DGF. D'après les simulations, les deux communes auraient perdu 10 000 euros, si elles avaient attendu une année supplémentaire pour fusionner.

Il y a donc trois cas de communes nouvelles dans le département de l'Orne qui en avait bien besoin. C'est en effet l'un des départements ayant le plus de communes (994) et surtout de communes très petites (48 communes de moins de 100 habitants). L'Orne possède deux fois plus de communes que le Danemark !

**Saint-Offenge** résulte de la fusion de deux communes savoyardes **Saint-Offenge-Dessus** (278 habitants) et **Saint-Offenge-Dessous** (692 habitants) soit un total de 970 habitants pour la commune nouvelle. Nous sommes entre la lac du Bourget et le lac d'Annecy, dans le Parc Naturel Régional du massif des Bauges. Le fait d'avoir une école en commun a facilité la fusion.

**Écloze-Badinières** est une commune nouvelle de l'Isère. Elle est le fruit *« d'une longue réflexion et d'une collaboration déjà avancée »* (le maire d'Écloze). Elle réunit deux communes, **Écloze** (710 habitants) et **Badinières** (610 habitants). Nous sommes au sein de la Communauté d'agglomération « Portes de l'Isère » ou CAPI (La Tour-du-Pin, Bourgoin-Jallieu) qui rassemble 23 communes et qui a pris la succession du syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau.



Dans un long entretien au « Courrier des maires » le maire d'Éclose explique la portée de cette création. « *Nous illustrons l'intérêt croissant des élus locaux pour les communes nouvelles et leur potentiel de mutualisation. Nous respectons le sentiment d'appartenance et d'identification des habitants* ».

La première tentative de fusion date...du Second Empire et a échoué. La fusion a également échoué, malgré des négociations très avancées lors de la loi Marcellin de 1971. Les choses ont commencé à bouger avec le mandat 2008-2013 et la création en commun d'un syndicat mixte ayant pour vocation de porter des grands investissements (complexe sportif, station d'épuration, assainissement...) « *Puis, nous avons jugé qu'il fallait **faire des économies d'échelle sur le fonctionnement**. Nous avons repris toutes les dépenses de fonctionnement des deux communes pour les mutualiser au maximum : contrats d'assurance, téléphone, papeterie, etc...En deux ans, nous avons fait 15 % de gain de fonctionnement* ». Un regroupement pédagogique a joué aussi un rôle important dans le rapprochement. Il a permis la gestion en commun de la garderie et de la cantine, ainsi que du transport scolaire, dans un minibus en régie directe. Il existe aussi un cabinet médical et une agence postale pour les deux communes.

*« **Quand le gouvernement a souhaité dissoudre le maximum de syndicats, nous avons commencé à réfléchir aux possibilités de la fusion des deux communes.***

Cela ne pouvait pas se faire alors avec des élus en fin de mandat. **Il fallait attendre les élections municipales de 2014 pour que les élus aient une nouvelle légitimité.** La fusion a été au cœur de la campagne municipale.

*« Trois éléments ont compté dans notre concrétisation de la commune nouvelle. D'abord nos secrétariats respectifs doivent traiter deux ou trois fois les mêmes documents, à Eclose, à Badinières, au syndicat mixte. Cela créait des difficultés de fonctionnement et **la fusion permet de rationaliser les procédures de nos secrétariats**. Autre élément : **le poids qu'aura demain la commune nouvelle dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), mais aussi dans l'intercommunalité**. Aujourd'hui, nous sommes chacun un petit village dans l'interco. Demain, nous accèderons au **statut de bourg-relais**, ce qui nous permettra **d'urbaniser davantage la commune** et de faire vivre les équipements. Enfin, l'État nous avait dit d'attendre d'être en commune nouvelle pour adopter notre Plan d'Occupation des Sols, avant mars 2017.*

Contrairement aux autres cas étudiés, ici on affirme « *sans être notre motivation première, l'incitation financière a bien sûr compté, car **nous ne voulions pas rater une opportunité**. La baisse des dotations nous aurait faire perdre 20 000 euros de dotation forfaitaire, en 2015, pour nos deux communes. Avec la stabilité des dotations, c'est 200 000 euros sauvegardés, sur dix ans, et, si l'on ajoute le bonus de 5 % sur la DGF accordée aux communes nouvelles, **nous bénéficions au total de 600 000 euros grâce à la fusion*** ».

*« Nous avons déjà 23 associations en commun. **La population a donc déjà largement anticipé sur la fusion administrative**. C'est un point d'appui extrêmement important. Il n'y a pas eu d'obstacle au rapprochement. La fusion n'a posé aucun problème. Au cours des élections, aucune liste ne s'est présentée contre le projet. Mais il y a toujours la peur de perdre son identité dans les petits villages et il est impératif que le fonctionnement de la commune nouvelle entretienne ce consensus. Nous conservons deux églises, deux cimetières. Il en va du respect de l'identité et des traditions* ».

*« Le seul vrai problème a été **le taux des taxes**. Nous avons dégagé un consensus pour les lisser sur douze ans. Pour la taxe d'habitation, le taux final sera de 7,5 %, alors que celui de Badinières est de 5,8 % et celui d'Éclose de 12,2 %. Cela représente six euros supplémentaires par an pour un foyer fiscal de Badinières, ce qui est supportable* ».

*Pour la gouvernance, nous allons perpétuer la tradition du syndicat pour lequel, à mi-mandat, le président démissionne pour laisser sa place à l'autre maire. Dans un premier temps, nous conservons le même nombre de conseillers municipaux et d'adjoints dans la même enveloppe budgétaire d'indemnités, et cela jusqu'en 2020 ».*

**Goussainville** (Eure et Loir) est situé dans le canton d'Anet et le Pays Drouais (Dreux). La commune nouvelle rassemble deux communes, **Goussainville** (985 habitants) et **Champagne** (273 habitants), soit un total de 1250 habitants.

La cérémonie des vœux, le 20 janvier 2015 a été l'occasion de célébrer la création de la commune nouvelle après l'arrêt préfectoral du 1<sup>er</sup> janvier. *« Ce rapprochement ouvre de nouvelles perspectives pour l'avenir. Cette fusion **renforcera notre position au niveau départemental et intercommunal**. L'intérêt financier n'est pas négligeable. Il induit une augmentation de 5 % de la DGF et le maintien à ce niveau durant trois ans. En mutualisant nos moyens, nous réaliserons des économies substantielles qui conforteront notre situation financière et maintiendront nos capacités d'investissement. »* (le maire de Goussainville).

Le nouveau conseil municipal compte 26 membres. Le déséquilibre entre les deux communes peut faire penser que la grosse a digéré la petite ?

**Villeneuve-en-Perseigne** présente un tout autre cas de figure, puisqu'il s'agit de **la transformation d'une petite communauté de communes**, celle du Massif de Perseigne, **en commune nouvelle**. La nouvelle entité est constituée par le regroupement de six communes de la Sarthe, **La-Fresnay-sur-Chédouet**, 942 habitants, **Chassé**, 176 habitants, **Lignièresp-Carelle**, 400 habitants, **Montigny**, 38 habitants, **Roullée**, 245 habitants et **Saint-Rigobert-des-Bois**, 432 habitants. Le total est donc de 2 233 habitants. L'arrêt préfectoral est du 22 septembre 2014 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

*Cette création réduit le nombre d'élus qui au terme de la période transitoire seront 19, alors qu'ils sont aujourd'hui 66 et simplifie les enjeux, puisque nous passons de sept collectivités à une ».*

La commune nouvelle entre dans la communauté de commune du Saonois, qui compte aujourd'hui 25 communes, dont 2 dans le département de l'Orne. Cette communauté est aussi à cheval sur deux régions, les Pays-de-la-Loire et la Normandie. Elle atteint 13 434 habitants et vise à se rapprocher du fameux seuil fatidique de 20 000 habitants.

Les élus ont été longs à se convaincre et reconnaissent que *« les habitants sont encore plus perdus »*. *« C'est vrai qu'on risque de tâtonner un peu. Beaucoup de questions très pratiques se posent : utilisation des locaux, regroupement des services, devenir des panneaux d'entrée, devenir des subventions aux associations...On verra à l'usage. Je ne suis pas encore tout à fait convaincu. J'espère l'être dans deux ans, quand on aura montré qu'on gère les choses mieux qu'avant »* (le maire de Montigny)

En fait tout commence avec **la résistance au Schéma Départemental de Coopération Intercommunale de 2011**, consécutif aux dispositions de la loi du 16 décembre 2010. Aucune communauté ne doit avoir moins de 5 000 habitants. La communauté de communes du Massif de Perseigne est trop petite pour subsister. Avec qui la regrouper ? Le Schéma l'intègre à l'EPCI du Saonois, ce qui est peu logique puisque l'on se trouve plutôt dans le bassin d'emploi d'Alençon ? *« 80 % Des emplois occupés par les habitants du Massif de Perseigne travaillent dans l'Aire d'Alençon »* (le président de la communauté de communes du Massif de Perseigne, comme toutes les autres citations ). Mais, tourner les communes du

Massif de Perseigne du côté d'Alençon serait accepter d'être à cheval sur deux départements (Orne et Sarthe), ce que généralement les préfets n'aiment guère. Le Saonois finalement imposé, c'est déjà 25 communes et 13 500 habitants. Que pèseront, dans cet ensemble, les petites communes de Perseigne prises séparément ?

Mais le conflit a également des racines fiscales. *« Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) du Saônois est de 0,31 quand celui du Massif de Perseigne est le 0,77. Le niveau de DGF est donc plus élevé dans le Massif de Perseigne que dans le Saonois. Avec cette manne, le Massif de Perseigne a pu prendre en charge la voirie et les écoles ; les habitants bénéficient de tarifs très bas pour les cantines ; les garderies et les transports scolaires sont gratuits. Être intégré au Saonois, c'était perdre de l'argent et surtout les acquis de notre gestion intercommunale, soit une DGF de 70 euros par habitant. C'était aussi récupérer des compétences que nous n'étions pas en mesure d'exercer, avec moins d'argent et plus de responsabilités ».*

En 2011, la communauté du Massif de Perseigne entre en lutte en multiplie les procédures contentieuses. En vain. Fin 2012, **la commune nouvelle s'impose comme la seule solution. Les petites communes devenues une seule pèseront plus lourd dans le débat intercommunal.** Elles pourront peut-être conserver la gestion de leurs compétences et surtout *« notre fiscalité douce pour les habitants ».*

Les élections municipales de mars 2014 sont l'occasion de tester l'idée auprès des citoyens. Tout le monde semble comprendre que **la création de la commune nouvelle « est le seul moyen de se renforcer avant d'intégrer une autre intercommunalité »**

Dans la commune nouvelle, les communes déléguées conservent les compétences de proximité non transférées, comme l'état civil, l'urbanisme, la gestion des cimetières. Un point délicat est constitué par la dévolution des personnels. Des formations sont mises en place pour faciliter les transitions.

*« La commune nouvelle n'est pas la panacée. Mais elle donne aux élus les moyens de reprendre en mains l'avenir de leur territoire au lieu de subir les évolutions en cours. Elle permet aussi de protéger l'intérêt des administrés. La fiscalité de la commune nouvelle est toujours de 30 % inférieure à celle des communes voisines ».*

Jusqu'aux prochaines élections municipales (2020), le conseil de la commune nouvelle comptera 56 membres, au lieu des 68 conseillers municipaux qui siégeaient dans les conseils des communes fondatrices. Les 12 conseillers qui ont perdu leur mandat siègent dans un « conseil consultatif ».

**Orvanne.** Cette commune nouvelle, **la seule de la région Ile-de-France**, résulte du regroupement de **Moret-sur-Loing** (4 305 habitants) et d'**Écuellen** (2 489 habitants). *« Attention, il ne s'agit pas d'une fusion. Jusqu'aux prochaines élections, les deux communes garderont leurs noms et leurs limites territoriales. Mais il n'y aura plus qu'un seul conseil municipal qui réunira les 46 élus actuels. Il se déroulera alternativement dans les deux mairies. Tout changera après les élections municipales de 2020. Il y aura alors un conseil municipal de 29 élus. Alors le nouveau conseil municipal héritera de toutes les compétences dévolues aux communes, ne laissant aux « communes déléguées » que la gestion de proximité : mariages, commémorations, état civil... C'est un peu comme les mairies d'arrondissement vis-à-vis de la mairie centrale de Paris (Patrick Septiers, UDI, maire de Moret).*

Orvanne est le nom de la petite rivière qui sépare les deux communes

La motivation principale est clairement affichée et il n'est pas du tout question de sentiments : « *Il s'agit d'enrayer l'affaiblissement des finances des communes. Les dotations de l'État ne cessent de baisser. Ce sera 50 000 euros de moins, en 2015 et 150 000 euros, en 2017. Sans parler des baisses des subventions du département et de la région. Pourtant, nos dépenses vont continuer d'augmenter. Il était urgent d'agir. La commune nouvelle apporte deux avantages. Dans les trois ans à venir, elle bénéficiera d'un bonus de 5 % des dotations de l'État. Elle ne sera pas soumise à la contribution pour réduire la dette de l'État, ce qui évitera de perdre 4 % des dotations. Orianne captera aussi les subventions réservées aux villes de plus de 5 000 habitants. Nous pourrons construire des services plus cohérents, gérer mieux le Plan Local d'Urbanisme et bâtir des équipements plus intéressants* » (Jean-Christophe Paquier, maire PS d'Écuelles).

On voit qu'ici le mariage sa moque de la couleur politique puisqu'il s'agit de l'alliance d'un centriste et d'un socialiste. Les deux élus ont promis, lors des campagnes électorales de mars 2014 que la création de la commune nouvelle entraînerait une baisse « sensible » des impôts ; principalement de la taxe d'habitation. Un lissage est organisé pour égaliser les deux pressions fiscales ? Pour la taxe foncière Moret y gagnera, alors qu'Écuelles dont le taux est beaucoup plus bas, va connaître une hausse sensible.

« *Le mariage des communes permettra de faire des économies en regroupant les administrations, mais surtout de réaliser des équipements. Au départ, chacune des deux communes prévoyait de construire une médiathèque. Avec la commune nouvelle, il n'y aura plus qu'une médiathèque pour les deux, plus grande, mais moins chère. Nous économiserons 1 200 000 euros, et de plus nous toucherons une subvention de la région, réservée aux médiathèques des communes de plus de 5 000 habitants* » (Jean-Christophe Paquier).

### ► D'autres en chantier...

**Michel Abhervé**, professeur d'université, ancien élu municipal d'Évry, ancien conseiller régional et qui a été très longtemps un militant actif de l'ADELS, tient un blog dans lequel il étudie particulièrement « le mouvement prometteur des communes nouvelles ». Sans prétention exhaustive, il en relève d'autres, en état d'avancement plus ou moins grand, mais qui pourraient voir le jour en 2015

**Notre-Dame d'Estrée**, dans le Calvados, devrait concrétiser un vieux projet de fusion, toujours remis à plus tard, celui de **Notre-Dame-d'Estrée** (173 habitants) et de **Corbon** (66 habitants) ! Cela ne fait pas une grosse commune nouvelle !

**Les Auxons**, dans le Doubs, regrouperait Auxon-Dessus (1 164 habitants) et **Auxon-Dessous** (1 292 habitants). C'est là qu'est implantée la gare TGV de Besançon et la promesse d'un grand développement, comme autour de toutes les gares TGV, facilite le rapprochement.

**Saint-Crépin-et Ibouvillers**, d'une part (1248 habitants), et **Montherlant**, d'autre part (147 habitants), deux communes de l'Oise, ont décidé de fusionner.

**Clux-la-Villeneuve**, en Saône-et-Loire sera formé de **La Villeneuve**, village de 278 habitants et de **Clux** (110 habitants). Le projet est en discussion...depuis quarante ans, mais il semble qu'il va enfin se concrétiser.

**Pont-de-Beauvoisin**, en Isère, (3 476 habitants) et **Pont-de-Beauvoisin**, en Savoie (2 000 habitants) sont séparés par le Guiers, la limite départementale et, depuis des siècles par la limite entre le Dauphiné et la Savoie. La fusion souhaitée par les élus se heurte donc à bien

des difficultés. On sait que les limites départementales doivent être changées par un décret en Conseil d'État, pour que la commune nouvelle soit dans un département ou l'autre. Mais quel département choisir ?

Le vote de la loi destinée à faciliter la création de communes nouvelles (voir plus haut) peut précipiter le mouvement et achever de faire mûrir des situations en attente.

**Annecy**, en Haute-Savoie envisage une très grosse commune nouvelle puisqu'il s'agirait de fusionner les 13 communes de l'agglomération. La locomotive de l'opération est Bernard Accoyer, UMP, ancien président de l'Assemblée Nationale sous Sarkozy, maire d'Annecy-le-Vieux qui a lancé l'idée depuis longtemps.

**Terres d'Aurignac**, en Haute-Garonne, pense à transformer sa communauté des communes de 19 communes en commune nouvelle. Une opération aussi grosse et qui se négocie depuis longtemps mérite d'être suivie. Elle l'a été par « Mairie Conseil » dont nous suivons l'étude d'assez près.

Nous sommes à 80 kilomètres de Toulouse, mais encore dans le bassin d'emploi de cette métropole et avec les problèmes du péri-urbain. Ce qui frappe d'abord c'est **l'extraordinaire émiettement communal**, la poussière de micro-communes. On sait combien l'esprit de clocher est particulièrement fort dans Sud-Ouest de la France, comme l'ont montré bien des études du laboratoire de géographie rurale de l'Université de Toulouse. On se demande comment **19 communes**, en discussion depuis longtemps, arriveront à conclure et à créer une commune nouvelle. Ce sont, pour un total de 4 300 habitants, **Aurignac**, 1147 habitants, **Alan**, 316 habitants, **Aulon**, 364 habitants, **Bachas**, 58 habitants, **Benque**, 164 habitants, **Boussan**, 230 habitants, **Bouzin**, 85 habitants, **Cassagnabère-Tournas**, 455 habitants, **Cazeneuve-Montault**, 71 habitants, **Eoux**, 123 habitants, **Esparron**, 66 habitants, **Latoue**, 329 habitants, **Montoulieu-Saint-Bernard**, 104 habitants, **Peyrissas**, 85 habitants, **Peyrouzet**, 93 habitants, **Saint-André**, 216 habitants, **Saint-Élix-Ségnan**, 44 habitants, **Samouillan**, 127 habitants et **Terrebasse**, 140 habitants. « *La transformation en commune nouvelle de la communauté de communes des Terres d'Aurignac présente de solides avantages. Pourtant, il y a chez certains élus un refus de voir les évolutions inexorables en cours, des évolutions, que d'autres élus, au contraire, perçoivent et qui les incitent à soutenir le projet. Il faut faire preuve de pédagogie, d'écoute et de conviction pour réussir à emporter l'adhésion de tous* » (le président de la communauté de communes).

La situation de ces communes rurales, sans tissu d'entreprises, les conduit essentiellement à mobiliser l'impôt sur les ménages pour financer la création et le fonctionnement de services publics de plus en plus demandés par une population péri-urbaine qui augmente rapidement : +15 % sur les cinq dernières années. Arrivent surtout de jeunes couples avec enfants ayant de fortes exigences. Trop petites, les communes ont dû transférer la plupart de leurs compétences à l'EPCI, si bien que le coefficient d'intégration (CIF) est très élevé : 0,62, deux fois plus que la moyenne nationale. « *Nous sommes une intercommunalité de services qui se substitue aux communes à peu près dans tous les domaines. En cas de fusion avec un ou plusieurs autres EPCI, les communes seraient dans l'incapacité matérielle de récupérer les compétences qu'elles ont transférées. Tous les EPCI qui nous entourent sont en effet faiblement intégrés, ce qui contraindrait les communes à récupérer beaucoup de compétences et créerait inévitablement une situation de crise. La transformation des terres d'Aurillac en commune nouvelle permettrait d'éviter cette difficulté* ». **C'est donc, une fois de plus, la perspective de la restructuration de l'intercommunalité, en 2011, puis à nouveau en 2015, qui constitue un facteur puissant poussant à la création de communes nouvelles.**

*« En outre, cette évolution en ferait la commune la plus importante du nouvel EPCI, quelle que soit l'option de fusion retenue. Ce qui permettrait de peser davantage sur les décisions »*

*« En dépit de ce contexte des plus favorables à la commune nouvelle, le projet de regroupement se heurte au scepticisme des maires qui redoutent la dissolution des communes et de leur vie associative et la **prédominance du bourg centre**. Il est nécessaire de démonter sans cesse que la commune nouvelle est compatible avec la proximité ».*

Jusqu'à l'automne 2012, les discussions n'ont concerné que les maires. En octobre, ont commencé des actions de sensibilisation de l'ensemble des conseillers municipaux, réunis par groupes. Les initiateurs du projet comptent recourir aux services de « Mairie Conseil », structure neutre qui démontrera dans le détail ce qu'implique le passage à la commune nouvelle. Il reste encore du travail à faire pour aboutir. *« Les élus ne sont pas toujours sensibles aux arguments rationnels. Ils cherchent à ne pas savoir ou à ne pas voir ce qu'ils gagneraient pour s'en tenir obstinément à ce qu'ils risquent de perdre. Il est difficile de dire à des conseillers qu'ils vont perdre leur mandat »*

L'objectif est de pouvoir créer officiellement la commune nouvelle pour le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

**Kaysenberg**, 2 705 habitants, avec un maire Europe-Écologie-les-Verts, **Kienzheim**, 729 habitants et un maire sans étiquette, et **Siglosheim**, 1 185 habitants et un maire UDI, trois communes du Haut-Rhin, négocient la création d'une commune nouvelle. Ils visent la création d'une entité de plus de 5 000 habitants, seuil qui déclenche des avantages nombreux.

**Olonne** serait le nom d'une commune nouvelle de 41 478 habitants, en Vendée, la deuxième commune du département par importance démographique. Cette commune nouvelle résulterait de la fusion des **Sables d'Olonne** (14 165 habitants) de **Château d'Olonne** (13 473 habitants) et d'**Olonne-sur-Mer** (13 690 habitants) C'est exactement l'**unité urbaine** telle qu'elle est définie par l'INSEE, tandis que l'aire urbaine comprend six communes

Les Hautes-Alpes présentent une liste impressionnante de projets, en plus des deux fusions déjà réalisées (voir plus haut)

Communes nouvelles déjà réalisées :

**Saint-Bonnet-en-Champsaur. (2)** (voir plus haut).

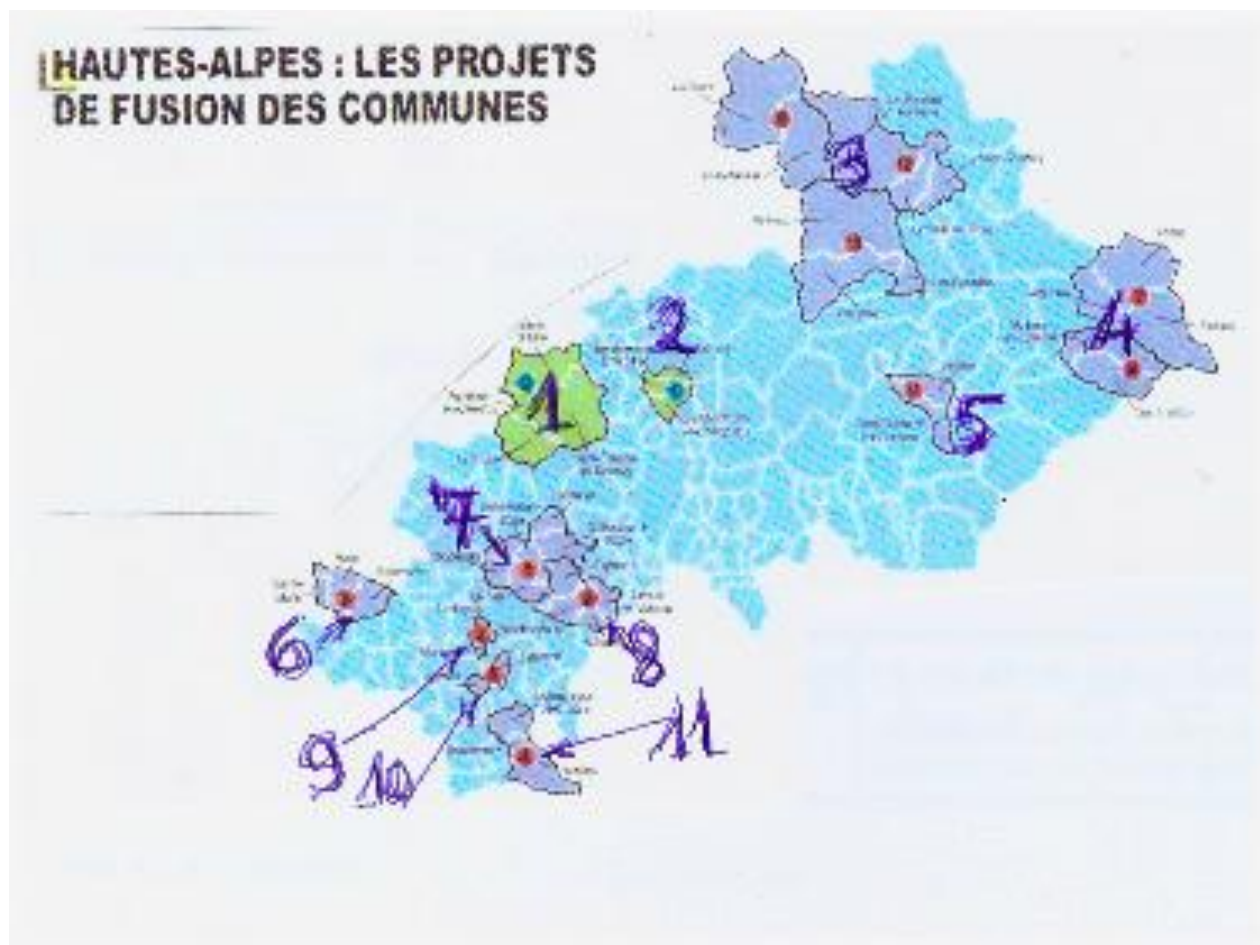
**Le Dévoluy (1)** (voir plus haut).

Communes nouvelles à l'état de projet ou de discussion :

**Saint-Chaffrey (3)**, qui englobe la station de Serre-Chevalier, 1706 habitants (tous les chiffres datent du recensement de 2 011), **Le Monétier-les-Bains**, 1 085 habitants, **La-Salle-des-Alpes**, 891 habitants, **La Grave**, 487 habitants, **Villard-d'Arène**, 271 habitants, sont quatre communes de la communauté de communes du Briançonnais. Elles négocient avec **Les Vigneaux**, 453 habitants, **Vallouise**, 707 habitants et **Pelvoux**, 439 habitants, trois communes de la communauté de communes du Pays des Écrins, pour former une grosse commune nouvelle de huit communes et de 6 039 habitants.

**Molines en Queyras (4)**, 325 habitants, **Saint-Véran**, 286 habitants, **Aguilles-en-Queyras**, 394 habitants, **Abriès**, 343 habitants et **Ristolas**, 91 habitants, cinq communes de la communauté de communes de « l'Escarton du Queyras » sont en négociation pour former une commune nouvelle de 1 439 habitants.

**Saint-Clément-sur Durance (5)**, 266 habitants et **Réotiers**, 178 habitants, toutes deux communes de la communauté de communes du Guillemois, devraient former une petite commune nouvelle.



**Montmorin (6)**, 88 habitants, **Bruis**, 70 habitants et **Sainte-Marie**, 42 habitants, trois communes de la communauté de communes de la vallée de l'Oule négocient la création d'une toute petite commune nouvelle.

**Chateauneuf-d'Oze (7)**, 27 habitants, **Furmeyer**, 148 habitants, **Saint-Auban d'Oze**, 67 habitants, **Chabestan**, 116 habitants et **Le Saix**, 81 habitants, sont cinq communes de la communauté de communes de Buëch-Dévoluy. Elles sont en cours de négociation pour la création d'une commune nouvelle. À elles cinq, elles réunissent 305 habitants. C'est donner la mesure de l'émiettement communal dans ce département qui est marqué par une des plus faibles densités de population de France (certains espaces moins peuplés que le Sahel !).

**Esparron (8)**, 34 habitants, **Barcilonnette**, 142 habitants, **Vitrolles**, 196 habitants et **Lardier-et-Valença**, 253 habitants, quatre communes de la communauté de communes Tallard-Barcilonnette pensent fusionner pour former une commune nouvelle.

**Le Bersac (9)**, 152 habitants et **Montclus**, 43 habitants, deux communes de la communauté de communes du Serrois, formeraient en petite communauté de communes si les négociations aboutissent.

**Lagrand (10)**, 295 habitants, une commune de la communauté de communes des Baronnie, et **Eyguians**, 253 habitants, une commune de la communauté de communes du Laragnais, devraient fusionner.

**Ribiers (11)**, 755 habitants, **Châteauneuf-de-Chabre**, 292 habitants et **Antonaves**, 179 habitants, toutes trois dans la communauté de communes Ribiers-Val-de-Méouge, songent à s'unir dans une commune nouvelle.

On ne peut nier que le mouvement commence à prendre de l'ampleur.

En Corse, dans le **Niolo**, on signale la résistance de cinq communes de montagne, proches de Bastia qui veulent quitter ensemble la communauté de commune de Marana-Gallo qui les entraîne dans la communauté d'agglomération de Bastia, ce qu'ils ne veulent à aucun prix. Elles ont trouvé comme **première arme de leur combat commun la constitution d'une commune nouvelle**, mais vont à contre-sens de la logique du Préfet et du schéma départemental de coopération intercommunal. Il s'agit de **Campile**, 186 habitants, de **Cruciaccia**, 46 habitants, d'**Ortiporio**, 129 habitants, de **Penta-Acqtatelia**, 39 habitants et de **Prunelli-di-Casacconi**, 161 habitants, soit un total de 561 habitants ! « *Nous ne voulons pas que nos contribuables paient pour des compétences éloignées de nos préoccupations, par exemple, l'entretien des places du lido et les zones industrielles* ». (le maire de Campile).

La petite communauté de communes du Haut-Arros, dans les Hautes-Pyrénées avec 282 habitants est l'exemple typique des structures condamnées par la réforme de 2 011 et obligées de s'intégrer dans des ensembles plus gros. Pour y peser plus de poids cinq communes minuscules ont décidé de **transformer leur ancienne communauté de communes en commune nouvelle**. Il s'agit de **Arrodets**, 26 habitants, d'**Asques**, 118 habitants, de **Batsère**, 45 habitants, de **Bulan**, 61 habitants et de **Lomné**, 32 habitants.

Dans le Lot, les cinq communes du canton de Sousceyrac, aujourd'hui disparu par suite de redécoupage des cantons, désirent maintenir le lien qui les unit depuis longtemps en créant une commune nouvelle. Il s'agit de **Calviac**, 202 habitants, de **Comiac**, 252 habitants, de **Lacam-d'Ourcet**, 83 habitants, et de **Sousceyrac**, 988 habitants, soit un total de 1 641 habitants.

Dans la Manche, autour de **Saint-Jean-des-Baisants**, à l'est de Saint-Lo, 11 maires se réunissent pour réfléchir à un avenir commun qui pourrait prendre la forme d'une commune nouvelle ? L'amendement Pellissier avec son bonus financier (voir plus haut) a précipité le mouvement.

Dans la Manche toujours, des discussions ont commencé dans le secteur de **La-Haie-du-Puits**, 1 596 habitants, de **Picauville**, 1 985 habitants et de **Sainte-Mère-Église**, 1 617 habitants.

En Ille-et-Vilaine, **Messac**, 2 907 habitants et **Guipry**, sont en négociation de fusion depuis décembre 2 012. Une petite rivière sépare les deux communes et les habitants et leurs associations ont pris depuis longtemps l'habitude de vivre ensemble. Ils sont très en avance par rapport aux élus. Les négociations sont difficiles. Finalement le conseil municipal de Messac vote pour et le conseil municipal de Guipry contre. « *La fusion serait peut-être une bonne chose, mais ne dit-on pas qu'il vaut mieux un petit chez soi qu'un grand chez les autres. Je n'ai pas dit que j'étais contre la fusion, mais contre la précipitation. Les deux communes ont des mentalités très différentes...* » (le maire de Guipry). Le fait qu'*in fine* il y aura moins d'élus et



que certains devront renoncer à un mandat joue aussi un rôle certain. On décide d'attendre les élections municipales de mars 2014. Le projet reste le même, mais les conditions objectives ont changé. Les carottes fiscales finissent par convaincre tout le monde et les négociations reprennent. Actuellement, une commission mixte de 14 membres, 7 pour chaque commune, prépare le travail, sous forme d'une « charte de fonctionnement », afin d'harmoniser au maximum les fonctionnements des deux communes. Le sous-préfet de Redon joue les arbitres...À suivre !

Faut-il une conclusion ? Il serait dangereux de minimiser un mouvement qui semble s'accélérer. Mais il ne faut pas non plus l'exagérer : **en 2014, la France est passée de 36 552 communes à 36 527, soit 25 communes en moins.** On est encore bien loin des standards européens, rappelés au début de cette note !

Georges GONTCHAROFF, 6 mars 2015.