

MEDIAPART

Communes nouvelles : entre réussites... et échecs

30 JANV. 2018 PAR FVILLE BLOG : LE BLOG DE FVILLE

Dédiées à la mutualisation de moyens, les communes nouvelles atteignent-elles leurs objectifs ? Oui, parfois. Mais les incitations financières et l'insuffisance de maturité de certains projets mènent aussi à des échecs.

Commune nouvelle ? Derrière l'outil technique et complexe, favorisé par les lois de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et du 16 mars 2015, se cachent des enjeux très humains et de démocratie. S'il s'agit officiellement, en fusionnant entre elles plusieurs communes, de réaliser, dans un contexte budgétaire contraint, des économies d'échelle par mutualisation des moyens, qu'en est-il réellement des 557 communes nouvelles qui ont vu le jour en France entre 2011 et 2017, regroupant 1 871 communes fondatrices ?

L'INCITATION FINANCIÈRE : PREMIÈRE RAISON DES FUSIONS

Surprise, selon l'étude Association des Maires de France et Territoires Conseils de novembre 2017 ⁽¹⁾, la première raison (91 % des 140 communes nouvelles ayant répondu) est de mettre à profit des incitations financières conséquentes de l'Etat : maintien ou bonification de 5 % des dotations. Le second motif (85 % des réponses) est effectivement de renforcer les mutualisations afin de réaliser des économies d'échelle.

Troisième raison (71 %) : la volonté de peser davantage auprès d'acteurs supracommunaux. Comprenez : notamment auprès des financeurs potentiels (intercommunalité, département, région, Etat). C'est enfin maintenir et développer des services publics (67 %), mener de nouveaux projets (49 %), etc.

Mais à y regarder de près, la première et la troisième raison, essentiellement financières, ont malheureusement souvent éclipsé les autres. L'Etat a en effet décidé, pour accélérer l'émergence des projets dans la France des trop nombreuses 36 000 communes ⁽²⁾, d'octroyer les avantages financiers avant une date butoir : d'abord le 30 juin 2016, puis le 31 décembre 2016 et maintenant le 1^{er} janvier 2019. Pour profiter de la manne, de trop nombreuses communes se sont précipitées, remettant réflexion, projet de territoire ou économies à plus tard. La preuve ? Lorsqu'en 2017, les incitations financières ont été interrompues, seules quinze communes nouvelles ont vu le jour. Au 1^{er} janvier 2018, elles n'étaient encore que trente-six. Parions qu'elles seront beaucoup plus nombreuses au 1^{er} janvier 2019.

MUTUALISATIONS RÉUSSIES... OU PROJETS NON MÛRIS

Cela n'a tout de même pas empêché certaines communes nouvelles de tirer avantages de leur fusion. En matière d'investissements d'abord. Telle ancienne petite commune aura pu bénéficier d'un réseau d'assainissement, d'une salle des fêtes ou d'un service de portage de repas à domicile, qu'elle n'aurait pu se payer seule. Certaines communes nouvelles qui ont bien anticipé les impacts techniques, fiscaux et financiers de la nouvelle structure, et bien défini le rôle des communes déléguées ⁽³⁾, en s'appuyant par exemple sur une charte de relation commune nouvelle / communes déléguées, ont effectivement déjà baissé leurs dépenses de fonctionnement. -9 % par exemple à Thizy-les-Bourgs (créé en 2013, 6 265 hab., Rhône), entre 2013 et 2016 ; -40 000 euros de masse salariale dès 2017 au Bas-Ségala (créé en 2016, 1 615 hab., Aveyron) ; ou 40 % d'économies sur les assurances à Cour-Maugis-sur-Huisne (créé en 2016, 634 habitants, Orne). A Thizy-les-Bourgs, cela n'a pas empêché d'aligner les impôts locaux des anciennes cinq communes sur ceux des communes où ils étaient les plus bas. Une perte sèche de 150 000 euros largement compensée par les économies.

Mais l'aveuglement face aux avantages financiers a aussi ses inconvénients. On grille ainsi souvent certaines étapes pourtant incontournables : inventaire de l'existant (collaborations, patrimoine...) et diagnostic des potentialités (que pourra-t-on faire à plusieurs qu'on ne pouvait faire tout seul ?). *A contrario*, si dans les Mauges, les fusions de soixante-quatre communes en six communes nouvelles remplaçant elles-mêmes six anciennes intercommunalités, laissant place à une seule communauté d'agglomération, ont réussi au moins apparemment, c'est en raison de collaborations déjà existantes (le syndicat mixte est devenu agglo) et d'une histoire partagée (les Mauges, c'est le cœur historique de la Vendée militaire). Mais les effets potentiellement négatifs, soulignés par certains élus et citoyens, doivent aussi être anticipés : problèmes techniques (nouvelles obligations liées au nouveau seuil de population, problèmes d'adressage, etc), perte de proximité et de réactivité des services à la population, risques de politisation ou de délitement du bénévolat et à travers lui du lien social, etc.

Toutes ces phases de mûrissement prennent du temps et nécessitent d'associer, en amont de la réflexion, la population et les forces vives locales (associations, monde de l'entreprise, structures publiques, etc) par référendum ou au minimum lors d'une campagne municipale. Et cela même si les conseils municipaux favorables peuvent décider seuls. Ceci permet le cas échéant de choisir un bon périmètre, d'éviter l'opposition frontale ultérieure de la population, comme à Binic et Etables-sur-Mer (3 825 et 3 032 hab., Côte d'Armor) ou à Saint-Ouen-les-Vignes et Montreuil-en-Touraine (1 016 et 836 hab., Indre-et-Loire). A moins qu'on ne renonce éventuellement à un projet ne réunissant pas toutes les conditions requises.

ATTENTION À NE PAS DÉTRUIRE LE LIEN SOCIAL

Si des continuités urbaines, des collaborations historiques ou récentes fortes, une identité commune affirmée ou une réflexion pragmatique (nos petites communes ne s'en sortiront pas seules) peuvent déboucher sur de bons projets, force est de constater que bien souvent les conditions requises n'étaient pas toutes remplies. Comment notamment garantir le maintien de la proximité ou du bénévolat sur des communes nouvelles beaucoup plus peuplées et étalées sur d'immenses territoires ? Ce n'est sans doute pas par hasard que le premier Comité départemental de défense des petites communes ait vu le jour en Maine-et-Loire, département qui a vu la création du plus grand nombre de communes nouvelles : quarante-deux dont une bonne partie à l'échelle intercommunale.

En supprimant les incitations financières, l'Etat permettrait de faire émerger de véritables projets bien construits et d'en éviter d'autres, bâclés ou inappropriés. Mais comme ces incitations financières se font à enveloppe nationale de dotations constante (donc au détriment des communes qui restent seules), les supprimer serait reconnaître que la création d'une commune nouvelle n'est pas préférable à sa non création. Ce serait reconnaître que la commune nouvelle n'est pas bonne en soi, mais uniquement par ce qu'on en fait. Ce serait prendre le risque de laisser les locaux décider à 100 %. Ce serait risquer de manquer de faire des économies... que pourtant si peu de communes nouvelles ont prouvé à ce jour. Et tant pis si par malheur on aura parfois détruit le lien social, pourtant encore vif dans nos campagnes. Mais rien n'est encore perdu si élus et citoyens prennent le temps de la réflexion.

Frédéric Ville

Auteur de *Communes nouvelles - Atouts... et dangers*, Salientes Éditions, 172 p., 14,90 €

En vente sur www.fredericvillejournaliste.fr (<http://www.fredericvillejournaliste.fr/>)

(1) <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250170959221&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs> (<https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250170959221&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>)



LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Legifrance.gouv.fr

LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

23

Chemin :

Code général des collectivités territoriales

- ▶ Partie législative
 - ▶ DEUXIÈME PARTIE : LA COMMUNE
 - ▶ LIVRE Ier : ORGANISATION DE LA COMMUNE
 - ▶ TITRE II : ORGANES DE LA COMMUNE
 - ▶ CHAPITRE Ier : Le conseil municipal
 - ▶ Section 1 : Composition

Article L2121-2

Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

Le nombre des membres du conseil municipal des communes est fixé conformément au tableau ci-après :

COMMUNES	NOMBRE DES MEMBRES du conseil municipal
De moins de 100 habitants	9
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15
De 1 500 à 2 499 habitants	19
De 2 500 à 3 499 habitants	23
De 3 500 à 4 999 habitants	27
De 5 000 à 9 999 habitants	29
De 10 000 à 19 999 habitants	33
De 20 000 à 29 999 habitants	35
De 30 000 à 39 999 habitants	39
De 40 000 à 49 999 habitants	43
De 50 000 à 59 999 habitants	45
De 60 000 à 79 999 habitants	49
De 80 000 à 99 999 habitants	53

De 100 000 à 149 999 habitants	55
De 150 000 à 199 999 habitants	59
De 200 000 à 249 999 habitants	61
De 250 000 à 299 999 habitants	65
Et de 300 000 et au-dessus	69

NOTA :

Une nouvelle version de cet article modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral s'appliquera aux élections organisées les 23 et 30 mars 2014 à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin.

Liens relatifs à cet article

Cité par:

- Décision n°2013-667 DC du 16 mai 2013 - art., v. init.
- LOI n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 28, v. init.
- ARRÊTÉ du 20 décembre 2013 - art., v. init.
- Code général des collectivités territoriales - art. L2113-17 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L2113-8 (V)
- Code général des collectivités territoriales - art. L2572-2 (T)
- Code général des collectivités territoriales - art. R2121-3 (M)
- Code général des collectivités territoriales - art. R2151-4 (VD)
- Code électoral - art. L225 (V)

Codifié par:

Loi 96-142 1996-02-21

Anciens textes:

- CODE DES COMMUNES. - art. L121-2 (M)
- CODE DES COMMUNES. - art. L121-2 (Ab)

CONFERENCE DE PRESSE DU 26 MAI 2015

LES CINQ MAIRES ET LE PRESIDENT DE LA CUC DONNENT LE COUP D'ENVOI DE LA COMMUNE NOUVELLE

Un pays et des régions en mouvement

En ramenant de 23 à 13 le nombre de régions françaises, le Gouvernement a entamé un ambitieux processus de modernisation de l'organisation administrative de notre pays. Dans une Europe à 28, où vivent plus de 500 millions d'habitants, l'Etat a voulu se doter de régions fortes aux compétences élargies, capables d'engager des politiques d'envergure nationale voire internationale. Il leur a donné un poids, une représentativité et des responsabilités nouvelles afin qu'elles soient mieux armées face aux défis économiques de l'époque.

Cette réforme des Régions qui commencera à s'appliquer au 1^{er} janvier 2016 fait aussi évoluer l'axe autour duquel vont se décliner à l'avenir les politiques territoriales. Dans cette même logique de consolidation des entités administratives de référence, le Gouvernement a prévu de renforcer progressivement le couple Région-Intercommunalité.

Ce nouveau pas vers la simplification du millefeuille administratif est passé plus inaperçu. Mais il est au cœur de la réforme : il vise à faire évoluer une organisation vieille de près de deux siècles, basée sur la commune vers une nouvelle architecture fondée sur les espaces de vie, les aires urbaines, les territoires de projets dont les périmètres débordent largement ceux des communes traditionnelles. Depuis des années, on ne vit plus systématiquement dans la commune où l'on travaille. De la même façon, la scolarité de nos enfants ne se déroule plus en totalité à l'école communale. Cette notion de territoire vécu demande à être mieux prise en compte par nos collectivités pour qu'elles répondent mieux aux attentes de chacun en matière de transport, de logement, d'urbanisme, de services à la personnes. Pour qu'elles y répondent avec plus de réactivité, plus d'efficacité, plus d'équité entre habitants d'un même territoire.

Il ne s'agit pas de renier ce que nous sommes, de tirer un trait sur les identités communales qui restent fortes, mais de se moderniser, de s'adapter à l'évolution des modes de vie et à la nouvelle organisation du pays.

C'est dans ce mouvement général que les villes de l'agglomération veulent s'inscrire pour trouver le nouveau souffle dont l'agglomération et le Cotentin ont besoin. Il s'agit d'entrer rapidement dans le nouveau cadre régional, national et européen.

S'organiser vite face à des territoires en ordre de marche

Depuis de nombreuses années, la CUC est la deuxième agglomération de Basse-Normandie derrière Caen. Son poids démographique, économique et donc politique, lui confère visibilité et audience auprès du Département, de la Région de l'Etat et de ses grandes administrations. Dans ses grands projets économiques, culturels ou sportifs, dans l'organisation des grands événements qui ont contribué à façonner son image, l'agglomération a jusqu'ici toujours trouvé les partenariats dont elle avait besoin auprès de la Région et du Département (EMR, ORU, Cité de la Mer), de l'Etat et de l'Europe.

Mais, d'une part les autres collectivités bas-normandes s'organisent (la communauté d'agglomération saint-loise pèse désormais 70.000 habitants et 73 communes) et d'autre part, la grande région compte désormais quelques poids lourds (la métropole rouennaise compte 500.000 habitants sur 71 communes, la CODAH communauté d'agglomération havraise 240.000 sur 17 communes).

La commune nouvelle est donc une opportunité d'évolution à saisir rapidement. Sur le seul dossier des EMR, elle permettra de réaffirmer notre positionnement en s'adossant à une ville forte et unie, des élus rassemblés, autour d'un port et d'un tissu économique parfaitement identifiés. Elle est l'opportunité d'accroître notre influence et de mieux valoriser nos atouts auprès de la grande région et des industriels en mettant en avant la cohérence du territoire.

Il en ira de même dans les discussions sur la contractualisation lorsque la région normande devra répartir les crédits entre Fécamp, Evreux et les autres pôles urbains de taille moyenne : la commune nouvelle de Cherbourg se hissera au rang des territoires prioritaires.

A contrario, si nous n'évoluons pas, la communauté urbaine risque de payer au prix fort la perte de son statut de 2^e agglomération régionale.

Alors que les autres collectivités s'organisent, il est donc urgent de rompre l'isolement des communes de l'agglomération pour créer une commune forte de plus de 80.000 habitants, plus dynamique, plus visible, capable de rivaliser et de s'imposer dans la concurrence départementale et régionale et de tenir son rang face aux autres agglomérations françaises.

Il est urgent de le faire maintenant parce que la commune nouvelle nous aidera aussi à mieux porter le projet politique que l'on s'apprête à faire vivre pour l'agglomération.

Les équipes en place travaillent depuis un an sur trois grands axes qui, demain, vont engager notre ville dans une ère nouvelle :

- Le Projet Stratégique de Territoire qui vise à définir les grands outils de développement du territoire et de son attractivité en faveur de l'emploi.
- Le Plan de déplacement Urbain qui fixera les grands enjeux liés à la mobilité dans l'agglomération : le Bus à Haut Niveau de Service, voté il y a quelques jours par le Conseil de CUC, est un élément clé des politiques de mobilité, mais il n'est pas le seul. La place de

la voiture, du deux-roues, le développement de centre-villes apaisés sont des enjeux importants à la fois pour les habitants mais aussi pour l'image que nous projetons vers l'extérieur.

- Le plan local de l'urbanisme ou quelle stratégie d'aménagement du territoire pour demain, quel type habitat, quelle place laissée aux espaces publics, aux espaces verts, etc.

Ces trois grands projets commenceront à se décliner à partir de septembre notamment par l'organisation d'une concertation avec la population. **La Commune Nouvelle, arrive donc à point nommé. Elle permet de rassembler tous les hommes et les femmes de l'agglomération autour d'un projet.** Elle crée cette dynamique au sein de la population, dont une grande ville a besoin pour avancer, pour porter son ambition au-delà de ses frontières habituelles.

Il faut donc changer maintenant. Parce que les autres collectivités s'organisent, certes. Mais aussi parce que les ambitions nouvelles de nos villes ont besoin de ce socle commun pour s'exprimer.

La commune nouvelle : souple, moderne et respectueuse des identités

En 1971, la création de la communauté urbaine a doté la Cotentin d'une structure administrative moderne, voire d'avant-garde, puisque les plus grandes villes françaises ont, au fil des ans, fait ce même choix. Outil de mutualisation au service des communes, la CUC a permis au Cotentin d'entrer très tôt dans l'ère de l'intercommunalité (la Hague et les Pieux ont fait le choix de créer leurs districts quelques années plus tard) et aux communes de l'agglomération de rationaliser leurs actions et leurs dépenses pour se moderniser à un rythme plus soutenu que les villes françaises de taille comparable. La mutualisation de la collecte et du traitement des ordures ménagères, de la production et de la distribution de l'eau mais aussi la création des zones d'activités communautaires, d'un réseau de transports en commun ou plus récemment la création de la Cité de la Mer et la prise en charge de la compétence touristique ont montré le bien-fondé de la démarche. Cette organisation n'est pas totalement étrangère au développement récent du territoire, à son confortement au rang de deuxième agglomération bas normande, alors que, pendant cette même période, la ville-préfecture a moins profité du développement économique des années 80 et 90.

Mais les lignes bougent. L'environnement économique et institutionnel a évolué. L'agglomération cherbourgeoise est à la recherche d'un nouveau souffle économique qu'elle doit trouver entre autres avec les EMR. Comme il y a 40 ans, son organisation doit changer pour accompagner ces mutations.

Comme l'était la Communauté urbaine en 1971, la commune nouvelle, au sens où la loi l'entend depuis mars 2015, est la formule qui paraît la plus adaptée pour accompagner le changement. Elle présente en effet le grand intérêt d'instituer une commune plus vaste, plus forte démographiquement, capable de rivaliser à l'échelle du département et de la Région pour rompre son isolement ferroviaire, maritime et aérien et relancer ainsi son développement économique, tout

en préservant les identités des communes historiques, la relation qu'entretiennent les mairies avec les habitants, les commerçants, le monde associatif. **La commune nouvelle n'est pas une fusion mais une union des communes historiques de l'agglomération.**

Cette élasticité entre le maintien d'une relation de proximité, simple et accessible et la capacité à se projeter plus facilement, plus uniformément vers l'extérieur est la première qualité du statut de commune nouvelle.

La commune nouvelle offre cet autre avantage d'être adaptable. La charte de gouvernance qui régit la répartition des compétences entre commune nouvelle et communes déléguées et organise les relations entre chaque entité, est rédigée de A à Z par ses parties prenantes. C'est le socle de la commune nouvelle. Rien n'est imposé, tout est partagé.

La commune nouvelle pour renforcer le service public et les services à la population

En termes de mutualisation, elle autorise de nouvelles actions communes, des rapprochements, des optimisations dans le fonctionnement des grands services mais laisse aux élus l'opportunité de fixer les objectifs et le calendrier :

- En matière de développement économique, en exploitant au mieux les opportunités variées qu'offre le territoire de l'agglomération pour l'accompagnement des activités, en renforçant la prospective pour un développement exogène, en privilégiant une action mieux partagée en matière d'urbanisme commercial, artisanal ou industriel. En pesant plus fortement auprès des agences économiques régionales et en défendant plus fermement encore les intérêts du Cotentin.
- En matière d'urbanisme, en instaurant un aménagement urbain mieux concerté, une politique de l'habitat plus fine, en coordonnant mieux les aménagements d'espaces publics nouveaux ou d'espaces verts à l'échelle de la nouvelle ville
- Dans les domaines sportifs et culturels, en mutualisant la gestion des grands équipements et des grands événements afin de les rendre à la fois plus accessibles, plus complémentaires et plus visibles grâce à une politique de promotion encore plus ambitieuse.
- En matière de transports pour poursuivre le développement du BHNS et des transports publics au-delà de la CUC, pour fluidifier les déplacements intra-urbains, et pour connecter le Cotentin au réseau autoroutier, au réseau ferroviaire à grande vitesse, voire aux grandes voies de navigation.

- En matière d'efficacité administrative en lançant, en association avec les organisations représentatives des personnels, la mutualisation de certains services municipaux et communautaires, les rapprochements entre services afin de rendre l'action publique plus cohérente, plus efficiente, plus réactive et plus complémentaire.
- En harmonisant les politiques tarifaires et en revoyant la fiscalité à la baisse pour plus d'équité entre habitants de la commune nouvelle et pour une meilleure attractivité du territoire.

Cette liste des politiques communes dont la Commune Nouvelle favorise grandement le développement n'est pas exhaustive. Il ne s'agit là que des chantiers qui seront lancés dans les premières années.

La proximité comme priorité

Les progrès attendus avec la commune nouvelle ne sauraient être synonymes de régression pour les communes déléguées. En d'autres termes, la commune historique conservera ce qui fait sa force : son lien avec la population, la qualité, la réactivité de ses services de proximité, le développement du lien social et du vivre-ensemble.

L'Etat civil, l'animation locale, l'animation commerciale, la gestion des équipements sportifs et culturels, les crèches et garderies municipales, les rythmes scolaires, les accueils et activités périscolaires et bien entendu la relation aux associations seront de la responsabilité des communes déléguées.

Les liens qui se sont forgés au fil des ans dans la relation de proximité des habitants avec leurs mairies ne seront pas remis en cause.

Au contraire : la commune déléguée, c'est-à-dire les élus et les services municipaux avec lesquels les habitants ont leurs habitudes, restera l'interlocuteur de chacun à tous les âges de la vie.. L'interlocuteur des parents lorsqu'ils scolariseront leurs enfants en maternelle et en primaire, dans les écoles de la commune. L'interlocuteur des seniors pour organiser les portages de repas à domicile, pour l'accompagnement au quotidien, pour les animations organisées régulièrement par la mairie.

La nouvelle organisation, par les économies d'échelle qu'elle permet, prévoit non seulement le maintien de cette relation de proximité, qui est au cœur de la vie quotidienne dans nos villes, mais elle autorisera aussi son développement. Avec par exemple l'instauration de politiques tarifaires communes à tous les habitants de la commune nouvelle. Nous aurons également à réfléchir au développement des services aux personnes âgées et à la création d'actions nouvelles et innovantes à décliner sur l'ensemble du territoire.

Cette priorité donnée à la proximité, grâce à la dotation en moyens humains et financiers des communes déléguées, vaut aussi pour les politiques de solidarité. Si elles doivent être définies pour une meilleure équité à l'échelle de la commune nouvelle, elles doivent aussi être menées au

plus près de leurs bénéficiaires. Autrement dit, les centres communaux ont vocation à poursuivre, dans chaque commune, là où chacun les connaît, leur travail d'accueil, d'instruction des dossiers et de soutiens aux associations

La nouvelle organisation et le maintien de compétences importantes au sein des mairies déléguées permet finalement d'optimiser le fonctionnement du service public sans que chacun ne perde ses repères. Au quotidien, la relation avec les habitants, l'adresse des services où l'on vient inscrire les enfants ou régler la cantine restent les mêmes. L'organisation entre commune nouvelle et communes déléguées accroît l'efficacité du service public sans perturber ses usagers.

Cet équilibre entre les champs d'action de la commune nouvelle et des communes déléguées est au cœur du projet. Il est la condition de sa réussite. Il sanctuarise le rôle de la commune historique, concentre les moyens communaux sur les missions de proximité tout en garantissant l'équité de traitement entre tous les habitants de la commune nouvelle.

Cette dernière, en mutualisant l'investissement, évite les effets de concurrence, voire de redondance entre communes et contribue à un développement mieux équilibré, répondant mieux aux aspirations de la population.

L'encouragement financier de l'Etat

La loi de mars 2015, dans la logique de l'évolution institutionnelle voulue par le Gouvernement, offre un bonus financier important aux communes nouvelles créées avant le 1er janvier 2016.

En 2013, la somme des dotations attribuées aux cinq communes de l'agglomération et à la CUC était de 46,2 millions d'euros. En 2015, elle est de 41,9 millions d'euros. Les projections indiquent qu'elles seront de 36,4 millions d'euros en 2019. Ce recul de près de 20% se traduirait inévitablement par une baisse très sensible des investissements et une réduction des services à la population.

Afin d'inciter à leur création, la loi de mars 2015 prévoit un bonus financier pour les communes nouvelles qui verront le jour avant le 1er janvier 2016. En résumé, les cinq villes et la CUC verraient leurs dotations maintenues pratiquement à hauteur de ce qu'elles étaient en 2013, soit 45,7 millions d'euros. Mieux : dès son adhésion à une nouvelle intercommunalité, cette dotation passerait à 49,2 millions d'euros.

Ce bonus est à mettre en parallèle avec le malus que subiront les autres agglomérations par la baisse, non compensée elle, de leurs dotations. Baisse qui a déjà contraint certaines villes françaises à augmenter leurs impôts locaux. En résumé, la commune nouvelle bénéficie d'un double coup de pouce. Cette revalorisation de sa dotation au moment où les autres verront la leur se contracter est un atout non négligeable au moment où nous redoublons d'efforts pour attirer des entreprises et de nouveaux habitants.

Cela permettra de ne pas augmenter les impôts locaux, alors que la quasi-totalité des autres collectivités risquent d'y être contraintes.

Les taux d'imposition, actuellement différents dans les cinq communes, devront en effet être unifiés. Cela aura pour effet de diminuer le montant des impôts dans les communes où ils sont les

plus élevés, avec pour objectif de maintenir les montants dans les communes où ils sont les plus faibles.

Une construction progressive et respectueuse de l'expression démocratique

L'évolution institutionnelle du pays, la nécessité d'accélérer le pas pour ne pas prendre de retard sur les autres territoires et les avantages financiers que confère un passage en commune nouvelle avant le 1^{er} janvier 2016 nous obligent à être prêts pour la fin de l'année.

Mais évolution ne signifie pas révolution. Si la commune nouvelle et les communes déléguées doivent exister et disposer de leurs budgets reconfigurés pour le début de l'année prochaine, les rapprochements et mutualisations se feront progressivement. Les mairies et la CUC vont lancer dans les jours qui viennent des réunions d'information auprès de leurs agents pour les tenir informés du processus à venir et de son calendrier. Les mouvements se feront progressivement et dans la durée, principalement à partir de 2016.

Formellement le conseil de CUC sera appelé à se prononcer le 7 septembre prochain sur l'évolution de la CUC vers une commune nouvelle. Le lendemain, les cinq conseils municipaux seront à leur tour appelés à se prononcer sur l'évolution de la commune vers le statut de commune nouvelle avec création de communes déléguées.

La loi prévoit un simple vote concordant des cinq communes pour entériner leur évolution institutionnelle. Elle ne prévoit le référendum qu'au cas où une ou plusieurs communes voteraient contre cette évolution.

Si un tel vote devait advenir, il en serait fini du projet de réforme institutionnelle dans le cadre avantageux qui se refermera au 1^{er} janvier 2016. En effet, l'organisation d'un référendum dans un délai aussi court semble impossible. En outre, l'organisation des élections régionales début décembre réduirait encore plus la période possible d'organisation d'une telle consultation.

Par ailleurs, dans la période transitoire allant du 1^{er} janvier 2016 aux élections municipales de 2020, le résultat du dernier scrutin et la représentation électorale qui en est issue sont respectés. Les communes historiques conservent en effet chacune leur conseil municipal dans son intégralité. Les cinq maires et leurs adjoints ne changent pas.

La commune nouvelle sera composée quant à elle des 163 élus des conseils municipaux des cinq communes de l'agglomération élus en 2014. Ce conseil élira son maire et ses maires adjoints. A noter que les cinq maires des communes déléguées – les maires délégués- seront de droit maires-adjoints de la commune nouvelle.

En terme de représentation, la commune nouvelle ne touche donc absolument pas à la représentation démocratique.

En terme d'organisation, elle ne fait finalement qu'accélérer le processus de mutualisation qui était en route depuis quelques mois entre les cinq communes et la CUC pour lequel des groupes ont été constitués. Ce schéma prévoit par exemple de réfléchir à une gestion commune des espaces verts dans l'agglomération, à une gestion commune également des bâtiments, à la création d'un service informatique unique pour les cinq mairies et la CUC.

Cette démarche d'amélioration de nos organisations diffère assez peu de ce qui va s'engager avec la commune nouvelle. Et quel que soit le nom qu'on lui donne, il s'agit bien d'une mesure classique de gestion relevant de la compétence pleine et entière des maires et de leurs conseils municipaux.

Ce n'est qu'à partir de 2020 que le conseil de la commune nouvelle trouvera son format définitif avec 55 élus et toujours ses cinq communes déléguées disposant chacun d'un conseil municipal pour gérer la proximité.

D'ici là, une large concertation est prévue au travers :

- De réunions publiques organisées à partir de la mi-juin
- D'une boîte mail où chacun pourra poster ses questions et suggestions
- De cahiers d'acteurs où seront recueillis les attentes et suggestions de citoyens et associations

Une attention particulière aux agents de la future collectivité

La charte de gouvernance a aussi pour objet de rappeler la mise en œuvre des garanties statutaires qui sont reconnues aux agents par les textes. Pour que cette charte s'applique et que les nouvelles compétences de la commune nouvelle et des communes déléguées se déploient, une nouvelle organisation administrative devra voir le jour qui prendra soin de respecter les parcours et les aspirations de l'ensemble des fonctionnaires. Qu'il soit issu des communes fondatrices ou de la Communauté urbaine, chaque agent devra trouver sa place dans la nouvelle organisation, dans le respect de son projet et de ses compétences.

Un dialogue social continu et transparent sera instauré et les instances représentatives du personnel y seront largement associées.

Ce dialogue social global et permanent est l'une des clés du succès du projet, notamment dans son volet de déploiement des politiques de proximité qui reposera, comme c'est le cas depuis de nombreuses années, sur l'engagement quotidien des fonctionnaires auprès des habitants.

Plus que jamais, il importe que chacun puisse trouver sa juste place dans le futur édifice et que la commune nouvelle soit pour tous synonyme de progrès.

LA REPARTITION DES MISSIONS

Le tableau de répartition des missions entre les services mutualisés de la commune nouvelle et les communes déléguées organise un partage des missions au sein de la commune nouvelle. Il n'est pas une préfiguration de l'organigramme de la commune nouvelle. En revanche, ce tableau constitue le fondement qui permettra d'établir le nouvel organigramme de la commune nouvelle.

Quand une mission est confiée à la commune déléguée, cela signifie que cette dernière organise les missions déléguées conformément à ses pratiques antérieures et ce qui fait son identité. La commune déléguée conserve les moyens qu'elle y consacrait précédemment.

Les missions concernées sont considérées comme fondant la politique de proximité que la nouvelle collectivité entend maintenir au plus proche des habitants.

Pour mener les politiques mutualisées par la commune nouvelle et conserver la réactivité qui contribue aussi à la proximité, l'exercice de certaines missions nécessite que les moyens soient organisés au plus près des besoins. L'organisation devra traduire cette territorialisation des moyens.

1. SERVICE DE PROXIMITE ET DE COHESION SOCIALE

	Responsabilité de la commune déléguée
	Mutualisation par la commune nouvelle
	Territorialisation dans les communes déléguées (du type de celle mise en œuvre par Nantes Métropole) pour sauvegarder la proximité et la réactivité

Missions	Actions	Observations	Intercommunalité
CITOYENNETE ET POPULATION	Etat civil Logement Accueil des permanences extérieures	Mis en œuvre par les communes déléguées dans les mairies annexes	Communes déléguées
ANIMATION LOCALE	Commémoration Animation communale Fêtes communales Repas et animations concernant les aînés...	Ressort de la responsabilité de la commune déléguée	Communes déléguées
ELECTIONS	Centralisation des opérations de vote Coordination des opérations des votes en s'appuyant sur les communes déléguées	Commune nouvelle	Commune nouvelle
INSTANCES PARTICIPATIVES D'INITIATIVE LOCALE	Conseil de la vie éducative, conseil de la Jeunesse, conseil de l'action culturelle, conseil des séniors...	Organisation et animation par la commune déléguée	Communes déléguées

COMMERCE	Animation commerciale Relation aux associations de commerçants	Organisation et animation par la commune déléguée	Communes déléguées
	Politique d'aide aux commerces Urbanisme commercial Grandes et moyennes surfaces Action intercommunale	Ressort des responsabilités de la commune nouvelle en cohérence avec les actions des communes déléguées	Commune nouvelle

QUOTIDIENNETE	Communes déléguées	Articulations avec Commune Nouvelle ?	
---------------	--------------------	---------------------------------------	--

2. SERVICES FONCTIONNELS

	Responsabilité de la commune déléguée
	Mutualisation par la commune nouvelle
	Territorialisation dans les communes déléguées (du type de celle mise en œuvre par Nantes Métropole) pour sauvegarder la proximité et la réactivité

Missions	Actions	Observations	Intercommunalité
FINANCES	Préparation du budget communal et des budgets annexes Exécution du budget communal et des budgets annexes Gestion de la dette Prospective Elaboration et suivi de la programmation pluriannuelle de l'investissement Etudes financières	Mutualisation par la commune nouvelle	Mutualisé avec le nouvel EPCI ?
	Suivi de l'exécution des budgets délégués	Déconcentration fonctionnelle	Commune déléguée
CONTROLE DE GESTION	Suivi administratif et financier des satellites Suivi administratif et financier des associations Suivi des DSP Dialogue de gestion interne	Mutualisé par la commune nouvelle	Mutualisé avec le nouvel EPCI ?

DOCUMENT n° 11

II. La représentation des communes nouvelles au sein du conseil communautaire

1) La détermination du nombre et la répartition des sièges

a. En l'absence d'accord local

Toute évolution de périmètre d'une communauté, autre qu'une réduction, rend nécessaire de déterminer à nouveau le nombre et la répartition des sièges des communes au sein du conseil communautaire (CGCT, art. L. 5211-6-2).

Le nombre de siège est en principe déterminé par la loi selon la strate démographique de la communauté.

La répartition des sièges est opérée par une distribution à la proportionnelle à la plus forte moyenne, en fonction du poids de la population municipale de la commune dans la population municipale totale de la communauté. Chaque commune dispose d'au moins 1 siège et aucune commune ne peut en détenir plus de la moitié.

Lorsque le nombre de sièges attribués pour respecter la règle du plancher représentent plus de 30 % du nombre de sièges total, il est créé 10 % de sièges supplémentaires, qui sont répartis à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

Lorsque le nombre de sièges attribués pour respecter la règle du plancher ne représentent pas plus de 30 % du nombre de sièges total, il peut être créé 10 % de sièges supplémentaires, qui sont répartis selon les règles de l'accord local.

b. Avec accord local

Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, il est possible de recourir à d'autres règles de détermination et de répartition légales en passant un accord local approuvé des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci. Cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres.

Il permet d'une part de définir un nombre de siège jusqu'à 25 % plus important que le nombre de sièges prévu par la loi en l'absence d'accord.

Tout en conservant le plancher d'un siège et le plafond de la moitié des sièges, il permet d'autre part de répartir ces sièges plus librement, en autorisant que la répartition déroge de plus ou moins 20 % à la représentation proportionnelle de la population municipale au sein des populations municipales de la communauté, sauf lorsque l'accord local a pour effet de conserver ou de diminuer un écart de plus de 20 % par rapport à la répartition des sièges en l'absence d'accord ou lorsqu'il est accordé un second siège à une commune qui bénéficie d'un seul siège sans bénéficier de l'effet plancher.

c. Sièges supplémentaires au titre des communes fondatrices

En cas de fusion ou d'extension du périmètre d'une communauté, si le périmètre comprend une commune nouvelle qui a été créée après le mois de mars 2014 et que le nombre de sièges de conseillers communautaires qui lui sont attribués est inférieur au nombre des anciennes communes qui ont constitué la commune nouvelle, il est procédé, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal, à l'attribution au bénéfice de la commune nouvelle d'un nombre de sièges supplémentaires lui permettant d'assurer la représentation de chacune des anciennes communes. En revanche, cette disposition n'assure pas aux conseillers communautaires représentant les communes fusionnées de conserver leurs sièges : les règles de désignation ou d'élection de droit commun s'appliquent.

En d'autres termes, après la détermination et la répartition du nombre de siège avec ou sans accord local, il est attribué au bénéfice des communes nouvelles créées après mars 2014 un siège par commune fondatrice qui n'était pas représenté le cas échéant.

Si une commune nouvelle obtient par cette nouvelle répartition un nombre de sièges supérieur à 50 % du total, seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié des sièges du conseil, arrondie à l'entier inférieur, lui est finalement attribué. Les sièges qui ne lui sont plus attribués sont répartis proportionnellement à la population des autres communes (méthode de la proportionnelle à la plus forte moyenne).

Si une commune nouvelle obtient par cette nouvelle répartition un nombre de siège supérieur au nombre de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges au sein de l'organe délibérant est réduit à due concurrence du nombre de sièges

nécessaire pour que, à l'issue d'une nouvelle répartition des sièges restants à la proportionnelle, cette commune dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux.

2) Date de création de la commune nouvelle prise en compte pour déterminer et répartir les sièges

La répartition des sièges sur un accord local faisant l'objet d'un accord par vote des conseils municipaux, elle ne prend en compte que les communes membres à la date du vote.

Deux situations-types se distinguent :

- l'arrêté de création de la commune nouvelle est entré en vigueur avant qu'il soit nécessaire de déterminer et de répartir les sièges : la répartition des sièges est opérée en tenant compte de la commune nouvelle ;
- l'arrêté de création de la commune nouvelle est entré en vigueur après que le nombre et la répartition des sièges ont été arrêtés : il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées. Si, par application de ces modalités, la commune nouvelle obtient plus de la moitié des sièges de l'organe délibérant, seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié des sièges de l'organe délibérant, arrondi à l'entier inférieur, lui est finalement attribué et les sièges qui se trouvent ainsi non attribués sont répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne. Si, toujours par application de ses modalités, la commune nouvelle obtient un nombre de sièges supérieur à celui de ses conseillers municipaux, le nombre total de sièges au sein du conseil communautaire est réduit à due concurrence du nombre de sièges nécessaire pour que, à l'issue d'une nouvelle application des règles de droit commun, elle dispose d'un nombre total de sièges inférieur ou égal à celui de ses conseillers municipaux.

Une fois que le nombre et la répartition des sièges ont été définis ainsi après une fusion, une extension ou une fusion-extension de communautés, et si le nombre de sièges de conseillers communautaires qui sont attribués à la commune nouvelle est inférieur au nombre des communes fondatrices, il est procédé, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, à l'attribution au bénéfice de la commune nouvelle d'un nombre de sièges supplémentaires lui permettant d'assurer la représentation de chacune des anciennes communes (L. n° 2016-1500 du 8 novembre 2016, art. 11). Il est à noter que le renouvellement partiel du conseil municipal entre deux renouvellements généraux entraîne la suppression de ces sièges supplémentaires accordés à titre dérogatoire.

3) L'élection des conseils communautaires

L'évolution des périmètres des communautés prévus par les schémas départementaux de coopération intercommunale étant déconnectée du renouvellement général des conseils municipaux, une règle exceptionnelle et transitoire s'applique pour élire les conseillers communautaires (article L. 5211-6-2 du CGCT).

a. Communes nouvelles de moins de 1000 habitants

Dans les communes de moins de 1000 habitants, les conseillers communautaires sont les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau municipal. Cette règle s'applique indépendamment des éventuelles démissions de conseillers communautaires qui ont pu se produire antérieurement : ainsi, le maire de la commune nouvelle est conseiller communautaire même s'il avait démissionné d'un précédent mandat de conseiller communautaire.

b. Communes nouvelles de 1000 habitants et plus

En principe, dans les communes de 1000 habitants et plus à la date de la recomposition du conseil communautaire :

- si le nombre de sièges attribués à la commune est égal au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les conseillers communautaires précédemment élus font partie du nouvel organe délibérant ;
- s'il n'a pas été procédé à l'élection de conseillers communautaires lors du précédent renouvellement général du conseil municipal ou s'il est nécessaire de pourvoir des sièges supplémentaires, les conseillers concernés sont élus par le conseil municipal parmi ses membres et, le cas échéant, parmi les conseillers d'arrondissement, à la représentation

proportionnelle à la plus forte moyenne au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation, chaque liste étant composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes ;

- si le nombre de sièges attribués à la commune est inférieur au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal, les membres du nouveau conseil communautaire sont élus par le conseil municipal parmi les conseillers communautaires sortants à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne au scrutin de liste à un tour, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes. Cette règle est applicable dans la situation où le conseil municipal de la commune nouvelle ne reprend pas l'ensemble des conseillers municipaux des communes fondatrices, ce qui peut aboutir à ce que des conseillers communautaires sortants ont également perdu leur mandat de conseiller municipal. Il est rappelé à cet égard qu'un conseiller communautaire perd son mandat lorsqu'il perd son siège de conseiller municipal (C. élect., art. L. 273-5, I).

Une commune nouvelle créée avant la répartition des sièges dans une communauté existante est soumise à ces règles : elle est une commune de droit commun. L'addition du nombre de sièges des communes fondatrices, aboutissant au maintien des conseillers communautaires de celles-ci, n'est pas maintenue lors de la recomposition du conseil communautaire.

Une commune nouvelle créée après la détermination du nombre et de la répartition des sièges dans une communauté dont le périmètre a évolué ou qui a fusionné conserve le nombre de sièges dont bénéficiaient les communes fondatrices. Les conseillers communautaires élus par les conseils municipaux de ces communes siègent au conseil communautaire. Il s'agit d'un nouveau mandat si la communauté est issue d'une fusion et du même mandat s'il s'agit d'une extension de périmètre.

Conseillers communautaires d'une commune nouvelle de plus de 1 000 habitants constituée :
- d'une ou plusieurs communes de moins de 1 000 habitants ;
- et d'une ou plusieurs communes de plus de 1 000 habitants.

Selon les services de l'Etat (DGCL), tous les conseillers communautaires des anciennes communes doivent être considérés comme les conseillers communautaires sortants d'une commune nouvelle de plus de 1 000 habitants même si cette dernière constitue une nouvelle personne morale.

Si cette commune nouvelle dispose d'un nombre de sièges correspondant à la somme des sièges des communes fusionnées, l'ensemble des conseillers communautaires en fonction lors de la création de la commune nouvelle représentent cette dernière, qu'il s'agisse de conseillers élus dans les anciennes communes de plus de 1 000 habitants ou de conseillers désignés dans l'ordre du tableau dans les anciennes communes de moins de 1 000 habitants.

Si cette commune nouvelle dispose d'un nombre de sièges plus important que la somme des sièges des communes fusionnées, l'ensemble des conseillers communautaires en fonction lors de la création de la commune nouvelle représentent cette dernière et le conseil municipal de la commune nouvelle élit les conseillers supplémentaires selon les règles de droit commun.

Si cette commune nouvelle dispose d'un nombre de sièges moindre que la somme des sièges des communes fusionnées, le conseil municipal de la commune nouvelle élit l'ensemble de ses conseillers communautaires parmi les conseillers sortants, qu'il s'agisse de conseillers élus dans les anciennes communes de plus de 1 000 habitants ou de conseillers désignés dans l'ordre du tableau dans les anciennes communes de moins de 1 000 habitants.

ÉPREUVE N° 9