

3^{ème} CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2018

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

EPREUVE N° 9

Durée : 4 h

Coefficient : 5

Sujet : Processus, conditions, opportunités et risques de la mise en place d'une commune nouvelle.

Commune X

La directrice générale des services

X, le 27.06.2018

A l'attention du cabinet du Maire de X

Objet : la création d'une commune nouvelle – avantages, risques et procédure de mise en place.

La réforme de 2015, avec la loi du 16.03.2015 relative à « l'amélioration du régime de la commune nouvelle », a permis la création de 300 nouvelles entités en un an. Aujourd'hui, le nombre de communes, historiquement très élevé en France, a reculé, pour passer de 36700 à 35885.

La fusion des communes reste une priorité affichée du nouveau gouvernement qui prévoit des incitations financières dans la loi de finances 2018.

Ces incitations financières sont particulièrement intéressantes dans un contexte général de restrictions budgétaires et de baisse des dotations de l'État. Elles justifient donc que les 15 communes de notre communauté d'agglomération envisagent un rapprochement au sein d'une commune nouvelle.

Cette note pourra servir de base à une présentation aux élus de ce projet.

Elle détaille les avantages de la création d'une commune nouvelle, qui vont au-delà des bénéfices financiers, mais aussi les points de vigilance et les risques attachés à cette création (I). Elle présente ensuite les procédures nécessaires à la mise en place du projet, qu'elles soient politiques, techniques ou liées aux ressources humaines (II).

I. La création d'une commune nouvelle comporte de nombreux bénéfices pas seulement financiers, mais doit être faite en tenant compte des risques qui y sont attachés

A. Des avantages liés aux incitations financières, mais aussi à l'effet de taille et à l'apparente simplicité du processus

1. Des incitations financières attractives

La fusion de communes permet d'éviter la baisse des dotations de l'État, qui sont massives depuis plusieurs années. La création d'une Commune nouvelle permet en effet de stabiliser la dotation globale de fonctionnement sur 3 ans pour les communes nouvelles dont la population est inférieure ou égale à 150000 habitants. La dotation forfaitaire est au moins égale à la somme des dotations forfaitaires des communes concernées, ce qui signifie que la commune nouvelle est exonérée de l'écrêtement prévu à l'article L2334-7 du CGCT. Elle bénéficie par ailleurs d'un bonus de dotation forfaitaire de 5%. En outre, les dotations de péréquation (DSU, DSR, DNP) restent au moins égales à la somme des dotations des communes fusionnées. Enfin, les communes nouvelles sont éligibles à la dotation d'équipement des territoires ruraux.

2. Mais les effets de taille induits par la création d'une commune nouvelle ainsi que l'apparente simplicité du processus rendent aussi ce projet attractif

La création d'une commune nouvelle induit des effets de taille qui permettent tout d'abord de rompre l'isolement des communes, de réaffirmer son positionnement et d'asseoir son influence. Elle permet de peser davantage auprès d'acteurs supra communaux, que ce soit les intercommunalités, les départements, les régions ou même l'État.

La taille des communes nouvelles leur permet par ailleurs via la mutualisation, à la fois de maintenir et de développer des services publics, et de mener de nouveaux projets. Elle permet ainsi une meilleure valorisation des atouts. Les économies induites par les mutualisations peuvent également améliorer les finances de nos communes, et même permettre des réductions d'impôts aux contribuables. Ceux-ci bénéficieraient en outre d'une meilleure continuité de service et cohésion du territoire.

Le processus de création d'une commune nouvelle, relativement simple, est attractif

En effet, toutes les mairies sont maintenues, ainsi que les services de proximité qu'elles proposent (état civil, crèches et garderies, animations locales, etc). Cela évite de perturber les usagers qui conservent le même guichet ou le même interlocuteur. Sur le plan des ressources humaines, il y a également une continuité de statut : les fonctionnaires et agents contractuels relèvent automatiquement de la commune nouvelle et sont maintenus dans leur situation administrative antérieure. Enfin, sur le plan politique, la commune nouvelle maintient l'ensemble du conseil municipal et communautaire jusqu'aux prochaines élections municipales en 2020.

B. Cependant, pour que le projet de création de commune nouvelle se déroule sans accroche, un certain nombre de points de vigilance doivent être soulignés

1. Des risques sur le plan politique

Si les conseillers municipaux sont maintenus jusqu'en 2020, après cette échéance, leur nombre va se réduire drastiquement : selon la grille de l'article L2121-2 CGCT, leur nombre devrait s'établir à 59 pour nos 15 communes. Cette forte baisse peut donner lieu à des enjeux de pouvoir, néfastes aux projets de la commune nouvelle. Il existe plus globalement un risque de politisation ou de délitement du bénévolat, et à travers lui, du lien social. Une perte de proximité et de réactivité, due à l'effet de taille, est également à craindre.

2. Des risques techniques doivent être pris en compte

Certains risques sont inhérents à la création d'une commune nouvelle. Il s'agit notamment des effets de seuils, qui changent avec la taille de la commune et qui impliquent de nouvelles obligations. Il s'agit également des problèmes d'adressage : en effet, de nombreuses communes ont des noms de rues identiques. Il faut donc toujours préciser sur l'adresse l'ancien nom de la commune, ce qui implique de paramétrer formulaires et logiciels, notamment.

II. Afin de parer à ces risques et de jouir complètement des bénéfices de la création d'une commune nouvelle, le processus doit inclure une phase préparatoire poussée et une gestion précise

A. La phase de préparation est essentielle

1. Le calendrier est serré

En effet, la création d'une commune nouvelle est impossible l'année précédant les élections municipales, et celles-ci sont prévues en mars 2020.

Si la création peut donc se faire jusqu'en février 2019, il est conseillé par le Gouvernement de lancer la commune nouvelle au 01.01.2019.

2. Une phase de consultation et d'état des lieux est indispensable

Pour que les avantages du projet ne se réduisent pas aux incitations financières de l'État, il semble important d'effectuer un état des lieux : inventaire de l'existant (collaborations et patrimoine) et diagnostic de potentialité. Il faudra pour cela solliciter les différentes communes et leurs services. Les services de notre commune, plus importants, pourraient centraliser et traiter ces différentes données.

Une phase de consultation est également indispensable. Les conseils municipaux sont les premiers concernés, puisque la création d'une commune nouvelle est un processus volontaire, comme cela est indiqué à l'article L2113-2 du CGCT. Mais si les conseils municipaux peuvent décider seuls, l'approbation de la population et de la société civile dans son ensemble peut être un atout. Associer en amont de la réflexion la population, les associations, les entreprises, via un référendum par exemple, permettra d'éviter toute opposition ultérieure. Cette consultation est

particulièrement sensible sur le choix du nom de la commune nouvelle. Enfin, sur le plan interne, il est nécessaire de saisir le comité technique des communes d'origine pour avis sur la création de la commune nouvelle et sur le transfert du personnel. Une saisine de la CAP et de la commune nouvelle est nécessaire pour toute modification de situation individuelle, comme le lieu de travail, par exemple.

B. La création en elle-même de la commune nouvelle implique l'ensemble des services des 15 communes ainsi que des élus

Afin de définir le rôle de la commune nouvelle et celui des communes déléguées une Charte des relations entre communes déléguées et commune nouvelle peut être mise en place. Si les communes déléguées prennent en charge les services de proximité, la commune nouvelle doit réfléchir aux projets qu'elle veut mener. Il s'agit là d'améliorer la cohésion du territoire et d'améliorer l'efficacité et l'efficience du service public en mutualisant certaines fonctions comme la collecte et le traitement des ordures ménagères ou la production et la distribution de l'eau. Les élus pourront par ailleurs proposer de nouveaux projets dans ce cadre de mutualisation.

La gestion des ressources humaines de la commune nouvelle doit impliquer l'ensemble des services RH des 15 communes. La création de la commune nouvelle est l'occasion de mettre en place une gestion visant à mieux répartir les postes et les fonctions. Il faut voir dans quels services les renouvellements de poste ne s'imposent pas. Pour les postes de titulaires, un suivi des départs à la retraite peut être fait pour favoriser au mieux les mutualisations. Des redéploiements de postes peuvent également être envisagés.

Enfin, sur les difficultés techniques, les services juridiques et informatiques peuvent être sollicités : les services juridiques sur les effets de seuils et leurs conséquences, les services informatiques sur la résolution du problème d'adressage.