

# Communes nouvelles : l'engouement se confirme

Une centaine de communes nouvelles devraient être créées d'ici à la fin de l'année. Le bonus financier, qui pourrait être prolongé, incite aux créations mais celles-ci reposent avant tout sur de vrais projets.

Le succès des communes nouvelles se confirme. Outre les 25 entités déjà créées au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (70 communes totalisant 64 000 habitants), l'Association des maires de France (AMF) recensait, fin mai, 266 projets. Les élus ont depuis concrétisé leurs intentions : en septembre, 62 territoires (dont 13 à l'échelle d'une intercommunalité) avaient délibéré en faveur de la création d'une commune nouvelle dont les préfets devaient prendre les arrêtés de création d'ici à la fin de l'année. « Ces 62 délibérations concernent 271 communes et regrouperont 407 000 habitants. Nous recensons au total 447 autres projets à des stades d'avancement divers dont 81 à l'échelle d'intercommunalités », précise Marie-Cécile Georges, responsable du département intercommunalité et territoires de l'AMF. Depuis l'été, son service mais aussi Mairie-conseils croulent sous les demandes d'accompagnement. Et de simulation financière... Les élus n'ont pas oublié le délai fatidique (création avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016) pour bénéficier de l'accompagnement financier accordés par l'État aux communes nouvelles : pas de baisse des dotations pendant trois ans et bonus de 5 % de dotation globale de fonctionnement (DGF) pour les communes nouvelles entre 1 000 et 10 000 habitants.

« La stabilité de la DGF est incontestablement un élément déclencheur des réflexions et des projets, confirme Alexandre Huot, conseiller technique au département intercommunalité de l'AMF. Le bonus de DGF est très variable selon les projets mais cela ne représente pas des sommes significatives », estime-t-il au terme d'environ 450 simulations. Ces bonus seront cependant financés à enveloppe constante, c'est-à-dire prélevés sur l'enveloppe de DGF 2016 à répartir entre les collectivités du bloc local, comme l'a confirmé

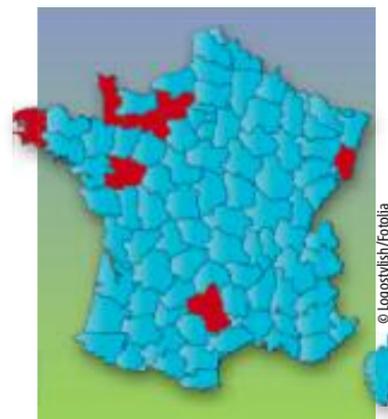
le gouvernement en octobre. Une situation qui préoccupe Charles-Éric Lemaignan, président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) : « L'État crée un système de bonification de DGF pour les communes nouvelles qu'il finance au sein d'une enveloppe en forte baisse jusqu'en 2017 ! C'est aberrant. Je suis favorable aux communes nouvelles qui sont complémentaires de l'intercommunalité. Mais la carotte financière doit cesser impérativement au 31 décembre 2015 sinon les rentes de situation des uns se feront au détriment du plus grand nombre », estime l'élu.

## Réaction contre la volonté de l'État

« La commune nouvelle sera la pire des choses si elle se résume à un regroupement d'aubaine, et la meilleure des choses si elle repose sur un vrai projet de gestion », analyse Michel Piron, député du Maine-et-Loire, un département moteur en termes de projets. Dans l'esprit de ses initiateurs, la commune nouvelle doit permettre de mutualiser les recettes, les charges et les investissements.

Dans le Haut-Rhin, la commune nouvelle de Kaisersberg Vignoble, créée en juillet 2015, regroupe Kaisersberg, Kientzheim et Sigolsheim (5 000 habitants). Elle permet de mutualiser les équipes techniques (agents et matériels) et administratives (permanences tournantes en mairie), afin de réduire les coûts et de renforcer le service de proximité. Dans le même temps, « la commune nouvelle est porteuse de projets communs réalisés à la bonne échelle de notre territoire », explique Thierry Speitel, maire de Sigolsheim depuis 2001. Nous allons aménager une piste cyclable entre les trois villages, en souffrance depuis une vingtaine d'an-

## Sept départements moteurs



Début octobre, selon les estimations de l'AMF, 72 départements enregistraient des projets de communes nouvelles. En tête de liste, la Manche affichait 31 projets, suivie par le Maine-et-Loire (27 projets), le Haut-Rhin, (23), l'Aveyron (21), l'Eure et le Finistère (18 projets dans les deux départements), et l'Orne (16 projets). 35 départements comptaient au minimum 5 projets de communes nouvelles. À l'opposé, 9 départements ne comptaient qu'un seul projet et une trentaine en étaient dépourvus. Au total, selon les estimations données, le 7 octobre, par le secrétaire d'État chargé de la Réforme territoriale sur la base des remontées d'informations de 70 préfetures, on comptait, au 30 septembre, 17 communes nouvelles effectivement créées, 80 projets pratiquement bouclés et 218 projets « bien avancés ».

nées, ou encore réaliser les travaux de prévention prévus par le PPRI afin de maîtriser les risques d'inondations liés aux orages et à l'écoulement des eaux des coteaux viticoles. Nous réfléchissons également à un projet de valorisation touristique de Kientzheim ».

Le régime financier attractif et les économies d'échelle n'expliquent pas à eux seuls les centaines de projets de communes nouvelles. « La menace pesant sur l'existence même de la commune a poussé les maires à se mobiliser, analyse Marie-Cécile Georges. La loi NOTRe crée de grandes intercommunalités au sein desquelles les maires redoutent que la voix de leur

## La création d'une commune nouvelle procède d'un projet commun mûrement réfléchi

commune ne soient plus entendue ni prise en compte. La commune nouvelle est une forme de réaction contre la volonté de l'État de les regrouper autoritairement dans le cadre de groupements XXL. » De fait, d'après les premières analyses de l'AdCF et Mairie-conseils, dans 10 départements sur 19, le préfet jette les bases d'une réduction de plus de 50 % des EPCI dans le cadre des projets de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Les départements enregistrant le plus grand nombre de communes nouvelles, créées

ou en projet, sont souvent ceux où les préfets ont proposé des EPCI gigantesques, notamment dans la Manche, le Maine-et-Loire et l'Aveyron.

Dans cette course au gigantisme, la commune nouvelle sera le moyen de redéfinir un nouveau périmètre de la commune dotée d'un poids démographique et politique plus fort. Et, partant de là, de repenser le couple communes-intercommunalité.

Pour André Ziercher, maire de la commune nouvelle d'Éclouse-Badinières (Isère), créée en janvier 2015, « la réunion des deux communes – Éclouse et Badinières (soit 1 400 habitants) – nous permet d'être bien mieux identifiées et représentées au sein de la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère (CAPI), a fortiori dans la perspective d'un agrandissement de la communauté qui comprendra 130 000 habitants au terme de la refonte de la carte ». Les deux maires de la commune nouvelle sont membres du bureau de la communauté d'agglomération avec chacun une délégation (schéma de mutualisation pour l'un, construction durable pour l'autre). « Nous allons également fédérer une dizaine de petites communes autour de nous pour former un ensemble de 7 000 habitants dont la voix sera entendue par les trois pôles urbains de la CAPI », ajoute l'élu.

La commune nouvelle permettra aussi à certaines communautés très intégrées fusionnant avec un EPCI disposant de moins de compétences de conserver les compétences initialement trans-

férées à la communauté sans retour aux communes, comme en Savoie : au sein de la communauté de communes du canton d'Albens, six communes sur huit se regrouperont en janvier 2016 au sein de la commune nouvelle « Entrelacs » (5 900 habitants) dont l'arrêté de création a été pris le 25 septembre. « Nous allons intégrer prochainement la communauté d'agglomération du Lac du Bourget (70 000 habitants), explique Bernard Marin, maire de Mognard et président de la communauté de communes. Or, l'agglomération n'exerce pas certaines compétences de la communauté de communes comme la petite enfance (crèches), les personnes âgées (gestion d'un EHPAD) et la politique jeunesse (gestion de centres de loisir). C'est pour éviter que ces compétences retournent aux communes qui n'auraient pas les moyens de les exercer individuellement que la communauté de communes s'est transformée en commune nouvelle, ce qui permettra de conserver la gestion en commun des compétences. »

**Selon l'AMF, au moins 62 communes nouvelles doivent être créées d'ici la fin de l'année et il y a 447 autres projets.**

## Un interlocuteur de poids

Calquée sur le périmètre d'une communauté dont elle regroupe toutes les communes membres – elle devra alors adhérer à un autre EPCI dans les deux ans suivant sa création –, la commune nouvelle sera le moyen pour les petites intercommunalités d'exercer leurs com-





© Céleste Clochard/Fotolia

**Une fois créée, la commune nouvelle aura des conséquences irréversibles.**

pétences de proximité en milieu rural (services à la population, école, santé, social,

patrimoine...). Tandis que l'EPCL de rattachement se concentrera sur la mise en œuvre du projet stratégique et l'ingénierie.

Telle est la démarche initiée par des élus du Maine-et-Loire où six communautés de communes se transformeront en six communes nouvelles fin 2015 avant de se regrouper, courant 2016, en communauté d'agglomération. « Ces communautés représentent 64 communes

et 120 000 habitants et sont situées dans un triangle entre les agglomérations de Nantes, Cholet et Angers », explique Didier Huchon, maire de la Renaudière et président de la communauté de communes Moine et Sèvre (25 000 habitants), l'un des six EPCL. « Plutôt que de morceler leurs interventions et d'ajouter leurs dispositifs, les élus ont choisi de structurer différemment le bloc local. Les communes nouvelles gèreront la proximité (social, santé, état civil...) tandis que nous transférerons à la communauté d'agglomération des compétences stratégiques et de développement (le SCOT, le développement

économique, la mobilité, l'aménagement numérique, l'environnement, l'énergie, le droit des sols, notamment) », développe-t-il. Pour Didier Huchon, les communes nouvelles feront exister et structureront les territoires ruraux, tandis que l'agglomération sera « un interlocuteur de poids face à la région ».

### Sur la base du volontariat

Ce dernier objectif, stratégique, est aussi celui affiché par la communauté urbaine de Cherbourg (CUC) dans la Manche, dont les cinq communes membres se sont transformés en commune nouvelle pour répondre au « nouveau cadre » fixé par la loi NOTRe : le couple région Normandie-intercommunalités. Dans un numéro spécial de son magazine (juin 2015) consacré au projet de commune nouvelle, la CUC explique qu'« il s'agira ensuite d'adhérer à une intercommunalité plus vaste (...), et être l'interlocuteur de la grande région qui verra le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2016. D'un espace morcelé, réunissant six à huit intercommunalités de 20 000 à 80 000 habitants, peu audibles, privées d'une stratégie collective de développement, défendant chacune ses projets auprès de la Région, le Cotentin deviendrait alors un territoire de référence en Normandie », face aux autres métropoles régionales (Rouen, Caen et Saint-Lô).

Loin d'être mue exclusivement par des considérations financières, la création d'une commune nouvelle procède ainsi d'un projet commun mûrement réfléchi. Elle est tout sauf un engagement à la légère. Au départ, la commune nouvelle respecte l'identité des communes fondatrices et repose sur le volontariat. Une fois créée, elle aura des conséquences irréversibles en matière institutionnelle (les communes déléguées conservent leur nom et leurs limites territoriales mais perdent le statut de collectivités territoriales de plein exercice), de gouvernance notamment après 2020 (conservation ou suppression des communes déléguées et de leur conseil), de finances (politique d'investissement, mutualisation des recettes et des dépenses, gestion de la dette) et de fiscalité (unification des taux, avec lissage sur plusieurs années si des écarts sont supérieurs à 20 %). « L'organisation de la commune est finalement très souple, sachant qu'il n'y a pas de retour en arrière possible », prévient Marie-Cécile Georges.

**Xavier BRIVET**

**EN SAVOIR +** Consulter le dossier sur les communes nouvelles sur le site de l'AMF : [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)

## La prolongation des incitations financières en débat

**Prolongera, prolongera pas ? Le gouvernement laisse planer l'incertitude sur l'allongement au-delà du 31 décembre 2015 de la période de création des communes nouvelles ouvrant droit à plusieurs incitations financières. Le 7 octobre, André Vallini s'est personnellement déclaré favorable à un tel report. « La demande d'un délai supplémentaire est forte et c'est une demande que j'entends. Sachant que la création d'une commune nouvelle est un processus long », a indiqué le secrétaire d'État chargé de la Réforme territoriale. Il a évoqué un report de « six mois ou un an » et transmis cette proposition au Premier ministre. Changement de ton le**

**8 octobre, dans le cadre de la Convention nationale de l'AdCF. Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget, a exclu un tel report, à l'instar de la ministre de la Décentralisation, Marylise Lebranchu, le 2 octobre, lors du Congrès de l'association Villes de France, pourtant favorable à l'allongement du délai et à l'accroissement du seuil de création (comme l'AMIF). Le sujet pourrait resurgir dans le cadre du débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2016. Une certitude cependant : le gouvernement est opposé au relèvement du plafond de 10 000 habitants pour qu'une commune nouvelle bénéficie de ces incitations.**