

Communes nouvelles : n'oubliez pas d'associer tous les acteurs !

Le succès d'une commune nouvelle se construit avec les habitants. Tel est l'un des constats de la 4^e Rencontre des communes nouvelles organisée le 15 mars par l'AMF.

Il existe à ce jour 560 communes nouvelles, regroupant 1 900 communes et près de deux millions d'habitants, après les 37 créations en 2017. Le mouvement s'essoufflerait aux dires de certains. « Pas du tout, il continue de progresser », rétorque Vincent Aubelle, professeur associé à l'Université de Paris-Est Marne-la-Vallée. Pour preuve, les 150 projets de communes nouvelles recensés par l'AMF. Il est vrai qu'il y a un peu d'urgence compte tenu de la règle de non modification de la carte électorale un an avant les élections : la date limite de création d'une commune nouvelle est fixée au 1^{er} janvier 2019 du fait des élections locales prévues en 2020.

La 4^e Rencontre nationale des communes nouvelles, organisée le 15 mars par l'AMF, en partenariat avec Territoires-Conseils (Caisse des dépôts), a notamment permis d'aborder la place des habitants, avant comme après la création d'une commune nouvelle.

Présenter le projet

« Quelques projets n'ont pas réussi car cela a été la seule affaire des élus. Faire les choses en catimini peut susciter une fronde de la population », a averti Christian Bilhac, co-président du groupe de travail communes nouvelles de l'AMF. Le maire de Péret (34) plaide ainsi pour embarquer tous les acteurs : habitants, associations, commerçants, entreprises, etc. Un constat partagé par Philippe Chalopin, maire de la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (49), qui insiste aussi pour



Devant 120 participants, des maires ayant constitué des communes nouvelles ont notamment prodigué leurs conseils.

associer les agents, « souvent inquiets pour leurs nouvelles conditions de travail ». « N'oubliez pas en amont de délibérer en comité technique », a-t-il lancé aux participants. « Notre charte de commune nouvelle a associé tous les agents, de la femme de ménage au DGS, complète Jean-Marc Vasse, maire de Terres-de-Caux (76). Avoir intégré dès le départ toutes les secrétaires de mairie a permis de réduire les oppositions », a souligné le maire référent de l'AMF pour « l'accompagnement du mouvement des communes nouvelles ». « Cela a été plus difficile de communiquer à sept maires que seul mais c'est indispensable, a expliqué Jean-Marc Vasse. Mais nous avons gagné le débat de l'opinion car notre

collectif a su parler constamment d'une même voix ». Des réunions publiques se sont déroulées dans chaque commune avec systématiquement tous les maires présents. Tout a commencé lors des cérémonies des vœux avec un discours identique pour expliquer le projet. Tous les conseillers municipaux ont aussi été associés dès le départ. Selon Philippe Chalopin, autre coprésident du groupe de travail, « communiquer reste essentiel, sinon un projet peut vite devenir anxigène ». Les intervenants ont détaillé les différents outils qu'il faut utiliser : la cérémonie des vœux, pour faire passer les premiers messages, les réunions publiques, les sites internet, les réseaux sociaux, etc. « Associer la population est aussi essentiel pour choisir le nom de la commune nouvelle », a ajouté Pierre Jaillard, prési-

dent de la Commission nationale de toponymie (CNT). « Ce marqueur fort d'identité constitue un vecteur de communication ou, au contraire, un abcès de fixation s'il est mal géré », explique-t-il (lire p. 48).

Libérer la parole

Terres-de-Caux a consulté sa population en amont. Elle a pu ensuite voter sur les différentes propositions retenues. Un levier important pour légitimer et ancrer la nouvelle identité. Certains élus, peu nombreux, plaident pour aller vite et ne pas abuser de la concertation, arguant d'un manque de temps avant la création de leur commune nouvelle ou de la légitimité de leur mandat. « Le vote à l'unanimité des conseils municipaux nous a semblé suffisant », estime ainsi Delmira

Demande d'un « droit à la différenciation »

La 4^e Rencontre nationale des communes nouvelles a souligné les évolutions souhaitées par les élus pour mieux adapter le dispositif à la diversité des territoires car « il n'y a pas un modèle unique de commune nouvelle en France ». L'AMF recense trois évolutions nécessaires : limiter « la baisse brutale » de l'effectif du conseil municipal en 2020 pour préserver la proximité avec la population dans les communes nouvelles les

plus vastes, accepter qu'une intercommunalité devienne une commune nouvelle, faciliter le fonctionnement du conseil municipal de la commune nouvelle lors de la création. Cette demande d'une « évolution législative urgente » a été adressée à Jacqueline Gourault. Prudente dans sa réponse, la ministre a rappelé que « le gouvernement souhaite consacrer le pouvoir de différenciation dans la prochaine révision constitutionnelle ».

Dauvilliers, maire du Malesherbois (45). Autre motif invoqué pour limiter la concertation : un périmètre équivalent à la précédente communauté de communes. « Du coup, cela ne change pas grand-chose pour les habitants », considère l'élue. Mais ceux-ci ont pris vraiment conscience du changement avec les problèmes d'acheminement du courrier pendant près d'un an ou lors de changements de noms de 25 rues... « La communica-

tion est donc encore plus importante après la création de la commune nouvelle, reconnaît Delmira Dauvilliers. Les élus et les agents doivent être les premiers communicants auprès de la population. » Cas de figure similaire pour la commune nouvelle Les Premiers Sapins (25), créée « un peu à la hussarde » selon son maire, Pierre-François Bernard. « Nous avons lancé ensuite des "cafés citoyens" pour donner la parole aux "pour" et aux "contre".

Une démarche participative qui a libéré la parole, reconnaît le maire, dubitatif au départ. Cela a permis de décloisonner et d'inventer ensemble le devenir du territoire. » Autre constat de cette rencontre : la réduction du nombre d'élus dans les communes nouvelles lors des élections municipales de 2020 continue d'inquiéter fortement. Une baisse drastique pour celles possédant de nombreuses communes fondatrices. « Cela bloque certains



Vincent Aubelle, professeur associé à l'Université de Paris-Est Marne-la-Vallée (1)

« EXPÉRIMENTER UN NOUVEAU FONCTIONNEMENT POUR LES COMMUNES NOUVELLES »

Faut-il une évolution législative sur les

communes nouvelles ?

Au départ, on ne pensait pas que des communes nouvelles se créeraient à l'échelle d'anciennes communautés de communes. Le phénomène a vu le jour avec la nouvelle carte intercommunale et la volonté des élus de peser davantage au sein d'intercommunalités agrandies. 26 communes nouvelles ont ainsi été créées en 2015 et 2016 sur la totalité du périmètre intercommunal. Il faut considérer ce phénomène. Cela concerne la gouvernance et l'articulation entre EPCI et commune nouvelle. La loi doit donc tenir compte de cette situation. La proposition de loi, issue des propositions de l'AMF, s'inscrit dans ce sens.

Pourquoi proposez-vous le droit à l'expérimentation ?

La prochaine révision constitutionnelle va élargir ce droit pour les collectivités locales. Pourquoi ne pas envisager justement de l'utiliser pour expérimenter, durant six ans,

le temps du mandat, un nouveau fonctionnement pour les communes nouvelles correspondant à d'anciennes intercommunalités ? Cela permettrait aussi de traiter le sujet essentiel de la gouvernance. Au-delà, il faudrait réfléchir à des EPCI aux périmètres élargis pour peser plus face aux grandes régions et aux métropoles. Et dans ces intercommunalités agrandies, la création de communes nouvelles devrait se multiplier sur les anciens périmètres d'EPCI.

Quelle serait l'articulation entre ces communes nouvelles et l'intercommunalité ?

Pour ces communes nouvelles, il faudrait imaginer dans le cadre de l'expérimentation une intercommunalité moins intégrative. Concrètement, elle gèrerait les grandes compétences stratégiques comme le développement économique, le schéma de cohérence territoriale (Scot) ou les transports collectifs, tandis que les communes nouvelles prendraient en charge toutes les compétences de proximité.

(1) Auteur du Panorama des communes nouvelles. www.amf.asso.fr (réf. BW24442).

projets », reconnaît Vincent Aubelle. Un constat relayé par plusieurs témoignages d'élus dans la salle.

Une PPL en cours

Sur ce sujet toujours sensible, Philippe Chalopin estime qu'une proposition de loi, en cours de préparation et soutenue par l'AMF, apporterait des « réponses concrètes ». Ce texte plaide pour fixer, lors du prochain renouvellement, et de façon transitoire, l'effectif du conseil municipal de la commune nouvelle à un minimum égal à trois fois le nombre de communes déléguées, sauf si la strate démographique supérieure est plus favorable. À ce jour, 28 communes nouvelles se situent en dessous de ce seuil. Et le maire de Baugé-en-Anjou de citer son propre cas où le nombre des 130 élus actuels tombera à 35 (au lieu de 45). « Une nécessité d'autant plus forte dans un contexte fréquent de très grandes superficies communales. » Gilles Grimaud, maire de Segré-en-Anjou Bleu (49), commune nouvelle aussi vaste que Marseille et passant de 225 à 35 élus, défend également « des élus supplémentaires afin de conserver de la proximité avec les habitants ». Sans donner une fin de non-recevoir à cette PPL, Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, venue clôturer la rencontre, est restée néanmoins prudente. « Ce problème concerne simplement 28 communes nouvelles. Faut-il légiférer pour autant ? On va regarder cela », s'est-elle interrogée. Et d'ajouter : « Les règles ont été fixées dès le départ. Je rappelle qu'une commune nouvelle est une nouvelle commune. Il ne faut pas freiner son entrée dans le droit commun. » En guise de solution, Vincent Aubelle propose d'utiliser le droit à l'expérimentation (lire ci-contre).

Philippe POTTIÉE-SPERRY
EN SAVOIR + www.amf.asso.fr
(rubrique Communes nouvelles).