

## DOSSIER D'INFORMATION

# LA COMMUNE NOUVELLE

Une voie librement choisie pour renforcer la gestion locale de proximité  
et mieux répondre aux attentes de la population



# Sommaire

■ Éditorial de l'AMF	02
■ Situation et contexte	04
■ Création et organisation	06
■ Finances et fiscalité	10
■ L'AMF vous accompagne (groupe de travail et ressources)	12
■ Annexes	14

## LES COMMUNES NOUVELLES, UNE RÉVOLUTION SILENCIEUSE !

**E**n notre qualité de maire de commune nouvelle, nous sommes convaincus de la pertinence et de la force de cette démarche. Pour la première fois, les maires et leurs équipes en lien avec la population peuvent être les bâtisseurs d'une véritable décentralisation, choisissant la taille et l'organisation des communes à l'aune des solidarités locales.

C'est pourquoi, nous souhaitons faire connaître en ce début de mandat cette organisation territoriale innovante et accompagner les territoires intéressés par cette démarche !

778 communes nouvelles créées à ce jour regroupent plus de 2500 communes, le phénomène est loin d'être marginal. Après deux ans de pause du fait des élections municipales et de la crise sanitaire, l'objectif est aujourd'hui de relancer la dynamique.

Au-delà des intérêts déjà bien connus du regroupement, les communes nouvelles démontrent aussi leur plus-value en jouant un rôle dans la gestion de la crise sanitaire, la relance économique ou les nouveaux dispositifs contractuels de l'Etat (programme « Petites villes de demain... »).

La marque de fabrique de la commune nouvelle c'est la capacité à respecter l'histoire et l'identité de chaque commune membre tout en se regroupant.

La commune nouvelle repose avant tout sur la volonté des élus à la différence de la loi NOTRe qui a imposé les regroupements d'intercommunalités. La commune nouvelle, c'est « une mutualisation à 100% » de tous les moyens. Tout est mis en commun dans une seule entité qui est une collectivité locale. C'est un outil efficace pour maintenir et développer des services à la population en milieu rural.

### Peser dans les grandes intercommunalités

La commune nouvelle permet d'exister dans les grandes intercommunalités. Ce poids renforcé dans l'intercommunalité fait partie des arguments forts en faveur de la création d'une commune nouvelle qui vaudra aussi de plus en plus pour les communes urbaines afin d'exister dans les grandes agglomérations.

Depuis le début de la crise sanitaire, les communes nouvelles ont prouvé toute leur utilité. Elles sont devenues un interlocuteur des services de l'Etat pour répondre à l'urgence et gérer l'organisation des services publics. Des centres de vaccination ont pu être installés à l'échelle de bassin de population. Elles facilitent aussi l'organisation des écoles en permettant un même fonctionnement et l'harmonisation des protocoles.

.../...



**Philippe Chalopin**  
Co-président du groupe de travail « communes nouvelles »  
Maire de Baugé-en-Anjou (49)



**Paul Carrère**  
Co-président du groupe de travail « communes nouvelles »  
Maire de Morcenx-la-Nouvelle (40)



**Jean-Marc Vasse**  
Maire référent pour l'accompagnement du mouvement des communes nouvelles  
Maire de Terre-de-Caux (76)

## Relancer la dynamique

L'objectif aujourd'hui est de relancer la dynamique en informant les élus et leurs équipes sur le dispositif, et en particulier les nouveaux élus. Cette volonté se traduit dans une stratégie d'accompagnement renforcé de l'AMF avec dans un premier temps, la mise à disposition de ce dossier d'information sur les communes nouvelles. Avant l'été, un guide des bonnes pratiques sera publié par l'AMF, en partenariat avec Territoires Conseils un service de la Banque des Territoires, afin d'aider les élus porteurs d'un projet. Au sommaire : méthodologie, retour d'expériences, étapes clés, conseils...

En septembre, des rencontres nationales des communes nouvelles se tiendront de nouveau, et en novembre, lors du 103ème Congrès des maires, un atelier sera organisé. Par ailleurs, une nouvelle édition du Panorama des communes nouvelles sera publiée en décembre.

Enfin avec la rubrique « Initiatives locales » sur son site internet, [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr), l'AMF souhaite rassembler des initiatives exemplaires mises en place par les communes, les communes nouvelles et les intercommunalités sur l'ensemble du territoire. Merci par avance pour votre participation à ce retour d'expériences !

Pour faire cause « comme une »



# FICHE N°1 : SITUATION ET CONTEXTE

## 1. Photographie des communes nouvelles au 1<sup>er</sup> janvier 2021

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la France compte 778 communes nouvelles sur l'ensemble du territoire national, regroupant plus de 2 500 communes et 2,5 millions d'habitants.

L'année 2020 a été une année d'élections municipales. Il en découle un nombre limité de mouvements qui, entre le 2 janvier 2020 et le 1<sup>er</sup> janvier 2021, ont concerné 5 communes regroupées en 2 communes nouvelles (Mosnac-Saint-Simeux en Charente et Vimartin-sur-Orthe en Mayenne).

56% des communes nouvelles sont issues du regroupement de deux communes, 20% de trois communes, 1% de plus de 15 communes dont une commune nouvelle rassemblant 22 communes déléguées. La plus petite commune nouvelle comprend une centaine d'habitants, la plus grande, Annecy, compte plus de 130 000 habitants.

Il y a 34 965 communes en France au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Plus de la moitié des communes ont moins de 500 habitants, plus des 3/4 ont moins de 2 000 habitants et 90% compte moins de 3 500 habitants.

La loi de *réforme des collectivités territoriales* et celle relative à *l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes* ont créé et modernisé le dispositif des communes nouvelles.

Il s'agit d'une forme rénovée de regroupement de communes limitrophes. Comme son nom l'indique, la commune nouvelle est une commune au même titre que toutes les autres, ayant le statut de collectivité territoriale et disposant de la clause générale de compétence. Toutefois, son mode de fonctionnement est adapté avec le maintien des communes historiques, nommées « communes déléguées » et d'un maire délégué.

Ce dispositif très adaptable à la grande diversité des territoires ruraux, urbains et périurbains engendre une grande hétérogénéité du panorama des communes nouvelles, empêchant de ce fait l'appréhension d'un modèle type. Cela s'explique par les différents projets politiques à l'origine des créations, les spécificités locales, les liens existants entre les communes, la gouvernance prévue par les élus ou encore les raisons qui ont présidé à leur développement ....

Les retours d'expériences ont permis de mettre en exergue plusieurs points de convergence malgré la grande diversité des situations de communes nouvelles (territoires ruraux, bourgs-centres ou communes plus urbaines ou périurbaines).

### Rappel du nombre de créations entre 2011 et 2020

Année	Nombre de créations de commune nouvelle
2011	0
2012	7
2013	1
2014	12
2015	289
2016	188
2017	37
2018	239
2019	3
2020	2
Nombre total de communes nouvelles	778

## 2. La commune nouvelle : une démarche libre et volontaire

Dans un contexte particulier marqué par des attentes fortes des habitants (en matière sanitaire, sociale, économique, environnementale, ...) mais aussi des contraintes significatives sur les finances locales, la commune nouvelle peut être une voie notamment pour les communes rurales qui souhaitent unir leurs forces afin de réaliser des économies d'échelle pour porter

de nouveaux projets d'investissements et des services à la population.

Elle peut être une réponse aux enjeux d'attractivité et d'aménagement des territoires (rurbanisation, nouveaux développements des territoires ruraux). Cela concerne le maintien des écoles, des commerces et de l'artisanat, le renforcement de l'action sociale ou encore le développement de l'animation culturelle, la rénovation du patrimoine municipal, les enjeux de la transition écologique, etc.

L'AMF, à l'origine de plusieurs lois visant à accompagner le mouvement des communes nouvelles, a toujours œuvré pour que cette

création demeure une démarche libre et volontaire des élus municipaux en lien avec leur population, afin de donner une nouvelle ambition pour leur territoire.

Ces derniers sont les plus à même de proposer l'évolution de la commune en tenant compte du contexte local et des projets qu'ils portent pour maintenir voire développer des services publics de proximité. Le regroupement des communes en commune nouvelle permet de conserver des liens de proximité, l'histoire et l'identité des communes historiques, gage de réussite.

### **Retour sur les élections municipales 2020**

Près de 85% des conseils municipaux des communes nouvelles ont été élus dès le premier tour, ce qui est identique aux résultats observés pour l'ensemble des communes à l'échelle du territoire.

Près de 60% des maires sortants ont été réélus et un nombre faible de candidats opposés à la commune nouvelle a été constaté. À l'opposé, moins de 5 % des maires sortants qui étaient candidats ont connu une défaite.

Les résultats ne font pas apparaître de distinctions majeures avec les observations faites à l'échelle nationale, avec là aussi un faible nombre de listes en concurrence et des écarts de voix parfois réduits dans certaines communes.

Dans les communes nouvelles de moins de 1 000 habitants, plus de 65% des maires sortants ont été réélus ; ce chiffre est de 55% dans les communes nouvelles de plus de 1 000 habitants.

Au niveau national, comme à l'échelle des communes nouvelles, le taux d'abstention au premier tour dépasse les 50% avec toutefois un taux de participation très élevé dans certaines communes rurales.

L'observation des résultats des élections municipales 2020 dans les communes nouvelles fait apparaître clairement que la légitimité des communes nouvelles a été confortée, sans que la question de leur bien-fondé par la population n'ait été soulevée dans la très grande majorité des situations.



# FICHE N°2 : CRÉATION ET ORGANISATION

**Créées par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les communes nouvelles sont une forme renouvelée de regroupement de communes. Leur constitution et leur mise en place ont été facilitées par la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime des communes nouvelles, pour des communes fortes et vivantes, à l'initiative de l'AMF.**

**Depuis, plusieurs autres textes ont accompagné leur création et assoupli leur fonctionnement, notamment la loi du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires**

## 1. Qu'est-ce que la commune nouvelle ?

La commune nouvelle est une commune, collectivité territoriale pleine et entière, disposant des mêmes droits et obligations en matière de service public que les autres communes.

Elle dispose de la clause de compétence générale et bénéficie d'une fiscalité directe locale. Son fonctionnement et son organisation sont adaptés en raison de l'existence de communes fondatrices (communes déléguées).

Sa création repose sur une démarche volontaire des communes après accord des conseils municipaux, et/ou celui de leur population. La commune nouvelle réunit au moins deux communes. Aucun critère de population n'est requis, seule la continuité territoriale des communes regroupées est nécessaire.

S'il est délicat de définir une typologie des communes nouvelles existantes, il est néanmoins possible d'en distinguer trois catégories : le regroupement de communes rurales, la substitution à une intercommunalité et enfin l'union de communes urbaines et périurbaines qui cherchent à se positionner au sein de l'espace départemental ou régional.

### ■ Les enjeux de la création d'une commune nouvelle

Ils sont multiples et tiennent compte de la diversité des territoires : l'avenir des services publics et la création de nouveaux services à la population (commerces de proximité, pôles de santé, équipements scolaires, activités

culturelles et sportives, etc.) ou encore le renforcement des mutualisations afin de réaliser des économies d'échelle dans un contexte financier contraint.

La commune nouvelle apparaît ainsi comme l'opportunité de renforcer la capacité d'action des communes et de disposer d'une influence plus importante au sein de l'intercommunalité, auprès des autres collectivités locales et des services de l'État.

Le bénéfice d'avantages financiers au moment de la création de la commune nouvelle (notamment dans le cadre du pacte de stabilité de la DGF assortie d'une bonification pendant trois ans) ne peut pas constituer le seul motif de création.

Le projet de territoire qui fonde l'union des communes ainsi que les objectifs poursuivis à plus ou moins long terme sont primordiaux.

## 2. La création d'une commune nouvelle

La commune nouvelle est issue de la démarche volontaire des élus et de l'accord des conseils municipaux des communes regroupées, en lien avec leur population. Il s'agit d'une condition essentielle de sa réussite.

À défaut d'accord d'un conseil municipal, un référendum local est organisé dans chaque commune souhaitant se regrouper en commune nouvelle.

La création de la commune nouvelle est décidée par arrêté préfectoral.

#### ■ La charte fondatrice

Afin de mener à bien la création d'une commune nouvelle, les élus élaborent de concert une charte qui constitue le socle des principes fondateurs de la future collectivité.

Ce document, facultatif et de portée politique, permet non seulement de rappeler le contexte historique, géographique, socio-économique, culturel, les habitudes de vie de la population, les coopérations existantes entre les communes mais également de formaliser les enjeux et les objectifs poursuivis.

La charte peut aussi établir l'organisation et le fonctionnement de la future commune nouvelle (rôle des communes déléguées, organisation des services, etc.).

#### ■ Le choix du nom de la commune nouvelle

La nouvelle collectivité territoriale doit se doter d'un nom. Il est choisi par les conseils municipaux par délibérations concordantes au moment de la procédure de création. Le choix du nom est libre.

Toutefois, il existe des règles de graphie et de toponymie à respecter. Il est opportun d'y réfléchir très en amont du processus de création car le nom correspondra à l'identité de la nouvelle commune.

#### ■ L'association des personnels au projet de création d'une commune nouvelle

L'ensemble des personnels des communes fondatrices relève de la commune nouvelle. Ces changements pour les personnels doivent être anticipés le plus en amont possible en associant les agents à la mise en place d'une nouvelle organisation.

Le maire de la commune nouvelle devient l'unique employeur des agents de l'ensemble des communes historiques.

Toute création de commune nouvelle doit être précédée de la consultation des comités techniques de chaque commune souhaitant se regrouper afin que les représentants du personnel puissent se prononcer sur l'organisation et le fonctionnement des nouveaux services municipaux.

### 3. Le fonctionnement de la commune nouvelle

Pour assurer son fonctionnement, la commune nouvelle dispose d'un maire et d'un conseil municipal.

#### ■ Le conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire

De la création de la commune nouvelle jusqu'au prochain renouvellement de son conseil municipal, le conseil municipal de la commune nouvelle est composé :

- Soit de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes, après délibérations concordantes des conseils municipaux prises en ce sens avant la création ;
- Soit, à défaut, en fonction de la population des communes, selon une répartition proportionnelle au plus fort reste.

Lors de l'installation du conseil municipal de la commune nouvelle, le maire de la commune nouvelle et ses adjoints sont élus.

Les anciens maires deviennent automatiquement maires délégués. Cette fonction n'existe pas si les communes fondatrices ont été supprimées.

#### ■ Le conseil municipal de la commune nouvelle après le renouvellement des conseils municipaux

Au premier renouvellement du conseil municipal, la commune nouvelle constitue une seule circonscription électorale.

Le conseil municipal est composé d'un nombre de membres prévu pour celui d'une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

Afin d'éviter une baisse trop drastique du nombre de conseillers municipaux dans certaines communes nouvelles, l'effectif du conseil municipal est pondéré.

## 4. Les communes déléguées

Les communes historiques (ou communes fondatrices), ainsi que les communes associées, deviennent automatiquement des communes déléguées, sauf décisions contraires et concordantes de tous les conseils municipaux avant la création. Elles conservent leur nom ainsi que leurs limites territoriales mais perdent leur statut de collectivité territoriale.

La création de communes déléguées entraîne obligatoirement pour chacune d'entre elles l'institution d'un maire délégué et d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil des habitants de la commune déléguée.

Une partie ou l'ensemble des communes déléguées peut être supprimé, sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle. Le maire délégué et le conseil de la commune déléguée, s'il existe, devront préalablement donner leur accord. Dans ce cas, les actes d'état civil des habitants de la commune déléguée supprimée sont établis par la commune nouvelle.

### ■ Le maire délégué

Premier interlocuteur des habitants de la commune déléguée, il dispose de la qualité d'officier d'état civil, d'officier de police judiciaire et des attributions des maires en matière d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire. Il exerce également de droit les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle (en dehors du plafond de 30 % de l'effectif du conseil municipal).

Le maire délégué peut recevoir du maire de la commune nouvelle des délégations territorialisées. Il rend des avis sur les décisions d'urbanisme ou la gestion des biens communaux sur le territoire de la commune déléguée.

Les fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué sont cumulables. En revanche, les indemnités de fonction ne peuvent pas être cumulées.

### ■ Le conseil de la commune déléguée

Un conseil de la commune déléguée peut être créé dans une ou plusieurs communes déléguées à la majorité des 2/3 des membres du conseil municipal de la commune nouvelle.

Il est composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal parmi ses membres et qui en fixe le nombre. Il est présidé par le maire délégué. Il peut être chargé de la gestion des équipements de proximité définis par la commune nouvelle et chaque commune déléguée. Il est consulté sur les projets de décision, au sujet des affaires concernant le territoire, le montant des subventions aux associations, la modification du PLU et tout projet d'opération d'aménagement. Il peut également demander au conseil municipal de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire de la commune déléguée et adresser des questions écrites au maire ou émettre des vœux. Seules les communes déléguées dotées d'un conseil de la commune déléguée peuvent percevoir des dotations financières de la commune nouvelle. Le montant des sommes destinées aux dotations des communes déléguées ainsi que leur répartition sont fixés chaque année par le conseil municipal de la commune nouvelle.

## 5. La commune nouvelle et les services publics

Le principe est celui de la substitution de la commune nouvelle dans toutes les délibérations et tous les actes des communes fondatrices. Ainsi, elle reprend l'ensemble des biens et des services, les droits et les obligations qui y sont attachés. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Ce principe de continuité est également valable s'agissant des différents syndicats intercommunaux ou mixtes, la commune nouvelle devient membre de plein droit des syndicats auxquels adhéraient les communes fondatrices. La commune nouvelle peut être soumise, dès sa création, à des obligations et des droits nouveaux du fait du changement de strate de population. Certains assouplissements ont été prévus par la loi.

## 6. La commune nouvelle et l'intercommunalité

### ■ Le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

Le rattachement de la commune nouvelle, comme toute commune, à une communauté ou une métropole est obligatoire, excepté si la commune nouvelle est issue du regroupement de toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre (cf. ci-dessous, C. La commune-communauté).

Lorsque la commune nouvelle est issue de communes membres d'une même communauté (ou métropole), le rattachement s'effectue automatiquement à cette communauté (ou métropole).

Lorsque la commune nouvelle est issue de communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, les délibérations concordantes des conseils municipaux créant la commune nouvelle doivent mentionner la communauté à laquelle les communes souhaitent être rattachées. À défaut d'accord du préfet, des EPCI concernés ou de leurs communes membres, la Commission départementale de la coopération intercommunale est saisie.

Si l'une des communes fondatrices de la commune nouvelle est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, le rattachement de la commune nouvelle à la communauté urbaine ou à la métropole est automatique.

### ■ La représentation de la commune nouvelle dans le conseil communautaire pendant la période transitoire

La commune nouvelle créée au sein d'une même communauté bénéficie de l'addition des sièges intercommunaux des communes fondatrices (plafonné à 50 % de l'effectif du conseil communautaire).

Lorsque la commune nouvelle rejoint une communauté (changement d'EPCI de rattachement), une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire est effectuée avec, a minima pour la commune nouvelle, un nombre de sièges équivalent au nombre de

communes fondatrices, jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.

Lors du renouvellement général des conseils municipaux, les communes nouvelles disposent, comme toutes les communes, d'un nombre de sièges tenant compte de leur population municipale.

### ■ La commune-communauté

Issue d'une proposition de l'AMF et reconnue par la loi du 1er août 2019, la commune-communauté est la création d'une commune nouvelle associant toutes les communes membres d'une même intercommunalité à fiscalité propre. Dans un souci de simplification des organisations territoriales et de mutualisation, les élus peuvent décider que la commune-communauté exercera l'ensemble des compétences communales et intercommunales, sans adhérer à une nouvelle intercommunalité. Au choix, ils peuvent également demander à ce que la future commune nouvelle issue du regroupement de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre rejoigne une nouvelle intercommunalité.

Lorsqu'elle n'adhère pas à un nouvel EPCI à fiscalité propre, la commune-communauté dispose des mêmes prérogatives qu'une commune et qu'une communauté. Elle est soumise aux mêmes obligations qu'une commune et qu'un EPCI à fiscalité propre.

La création de la commune-communauté ne peut être décidée par arrêté du préfet que si la demande a été formulée par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population totale.



# FICHE N°3 : FINANCES ET FISCALITÉ

**La commune nouvelle bénéficie, comme toutes les autres communes, de la fiscalité locale et de dotations. Elle perçoit également la dotation particulière élu local (DPEL) si elle y est éligible. Cependant, il existe des mécanismes spécifiques afin de lui permettre de se transformer progressivement en une commune de droit commun. C'est notamment le cas des dispositions d'unification fiscale.**

## 1. La fiscalité de la commune nouvelle

La fiscalité de la commune nouvelle n'est pas différente de celle des autres communes. Elle bénéficie, sous réserve du régime fiscal de la communauté à laquelle elle appartient, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (TFB et TFNB), de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), de la cotisation foncière des entreprises (CFE), d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), etc.

La commune nouvelle est également soumise aux règles de lien et de plafonnement des taux de fiscalité votés.

### ■ **Prise d'effet sur le plan fiscal de la création d'une commune nouvelle**

La date de création de la commune nouvelle, par arrêté préfectoral, a un impact en termes fiscaux. Deux cas sont à distinguer :

- **Si l'arrêté de création de la commune nouvelle est pris avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année N - 1** : la commune nouvelle prendra effet d'un point de vue fiscal (taux uniques, lissage, etc.) au 1<sup>er</sup> janvier N+1. Exemple : une commune nouvelle créée par arrêté préfectoral le 15 septembre 2020 prendra effet sur le plan fiscal le 1<sup>er</sup> janvier 2021.
- **Si l'arrêté de création de la commune nouvelle est pris entre le 1<sup>er</sup> octobre de l'année N - 1 et le 31 décembre de l'année N - 1** : la création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa deuxième année d'existence, soit au 1<sup>er</sup> janvier N+2. Dans ce cas, et lors de

l'année de transition fiscale (N+1), le conseil municipal de la commune nouvelle fixera des taux de fiscalité sur le territoire des anciennes communes. Il pourra les faire évoluer en respectant les règles de lien et de plafonnement.

Exemple : une commune nouvelle créée par arrêté préfectoral le 15 décembre 2020 prendra effet sur le plan fiscal le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

### ■ **Fixation des taux de fiscalité d'une commune nouvelle lors de sa création**

La commune nouvelle est née de l'union de plusieurs communes ayant chacune des bases fiscales, des abattements, des exonérations et des taux différents. C'est pourquoi, la loi a prévu plusieurs modalités d'harmonisation afin que la commune nouvelle puisse unifier les politiques fiscales des communes fondatrices.

Lors de la première année, il est nécessaire de calculer pour chaque taxe le taux moyen pondéré (TMP). Les taux moyens pondérés permettent d'obtenir les mêmes produits fiscaux que ceux perçus par les communes l'année précédente selon un taux unique sur le territoire de la commune nouvelle. Le conseil municipal peut choisir de fixer des taux plus élevés ou plus faibles que les taux moyens pondérés dans le respect des règles de plafonnement et de lien. Il est possible d'harmoniser progressivement les taux appliqués sur le territoire des anciennes communes vers le taux de première année voté par la commune nouvelle.

Cette unification, taxe par taxe, peut être appliquée sur une période de 2 à 12 ans après décision du conseil municipal ou par délibérations concordantes des conseils municipaux avant la création.

## Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

La loi de finances pour 2020 fixe les modalités de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les communes. Dès 2021, le taux de taxe sur le foncier bâti départemental sera transféré aux communes (dont les communes nouvelles) et les EPCI percevront une part de TVA. Les lissages, intégrations fiscales progressives et harmonisations de taux d'imposition de la taxe d'habitation, en cours au 1er janvier 2020, sont suspendus et ceux qui auraient pu prendre effet cette même année ne sont pas mis en œuvre (cela concerne les communes nouvelles créées après le 1er octobre 2018 pour le 1er janvier 2019).

En cas de création de commune nouvelle, avec un effet sur le plan fiscal au titre des années 2020 à 2022, les communes pourront mettre en œuvre les procédures afférentes à la détermination du taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires à compter de 2023.

## 2. Les dotations de la commune nouvelle

La commune nouvelle est éligible aux différentes dotations qui constituent la DGF : la dotation forfaitaire, la dotation de solidarité rurale, la dotation nationale de péréquation et la dotation de solidarité urbaine. Lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, elle perçoit à compter de sa création l'ancienne DGF intercommunale (dotation d'intercommunalité et dotation de compensation) que percevait l'EPCI à fiscalité propre.

Afin de soutenir la dynamique des communes nouvelles, certaines dispositions proposent des garanties à travers un pacte de stabilité de la DGF aux communes nouvelles sous réserve de respecter. Le pacte de stabilité de la DGF est un minimum garanti aux communes nouvelles concernées. Elles pourront, si elles y sont éligibles selon les règles de droit commun, percevoir des montants plus importants.

Commune nouvelle créée au 1er janvier 2022	
Période du pacte	2022 - 2023 – 2024 (retour au droit commun en 2025)
Les conditions d'éligibilité à la date de création	<ul style="list-style-type: none"><li>moins de 150 001 habitants (INSEE) pour les communes ;</li><li>moins de 150 001 habitants pour les communes-communautés n'adhérant pas à un EPCI à fiscalité propre concernant les garanties de dotation forfaitaire des communes regroupées, de la dotation d'intercommunalité et de compensation.</li><li>En cas d'extension de commune nouvelle, deux cas existent :<ol style="list-style-type: none"><li>si la commune nouvelle est d'ores et déjà en période d'éligibilité au pacte de stabilité de la DGF, et si cette extension ne concerne qu'une ou plusieurs communes de moins de 2 000 habitants, son éligibilité au pacte de stabilité redémarre pour trois années à compter de l'année d'extension ;</li><li>si une commune nouvelle dont le pacte de stabilité est terminé s'étend, elle peut devenir éligible à nouveau à un pacte de stabilité si sa population est inférieure ou égale à 150 000 habitants</li></ol></li></ul>
Ce qu'intègre le pacte de stabilité de la DGF	<ul style="list-style-type: none"><li>garantie de non baisse de la dotation forfaitaire (exonération de tout écrêtement) et de la dotation d'intercommunalité pour trois ans, ainsi que la part compensation de l'ancien EPCI, le cas échéant ;</li><li>bonification de la dotation forfaitaire des communes nouvelles d'un montant forfaitaire de 6 € par habitant sur une période de trois ans. Cette « dotation d'amorçage » prend en compte l'évolution de la population des communes nouvelles concernées chaque année durant la période du pacte ;</li><li>garantie de 3 ans des dotations de péréquation (DSR, DNP et DSU).</li><li>la dotation particulière élu local (DPEL) n'est pas prise en compte dans le pacte.</li></ul>

Pour en savoir plus concernant les finances des communes nouvelles, veuillez consulter le « Guide des bonnes pratiques des communes nouvelles » sur le site internet de l'AMF ([www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr))



## FICHE N°4 : L'AMF VOUS ACCOMPAGNE ET VOUS INFORME

**L'AMF, à l'origine de plusieurs lois visant à accompagner le mouvement des communes nouvelles, a toujours œuvré pour que cette création demeure une démarche libre et volontaire. Elle a initié cette démarche dès la rédaction de la loi dite Pélissard du 16 mars 2015 et mis en place un groupe de travail dédié.**

### 1. Le groupe de travail « communes nouvelles » de l'AMF

Créé par l'AMF en 2015 au moment de l'adoption de la loi du 16 mars 2015 qui a engendré la première vague de création des communes nouvelles, ce groupe de travail a pour vocation de permettre aux maires de commune nouvelle de partager leurs préoccupations spécifiques, d'échanger et de faire part de leurs expériences mais aussi de mettre en avant les atouts et les difficultés rencontrés par leur commune nouvelle.

Ce groupe est co-présidé par Philippe CHALOPIN, maire de Baugé-en-Anjou (49) et Paul CARRERE, maire de Morcenx-la-Nouvelle (40). Jean-Marc VASSE, maire de Terres de Caux (76) assure, quant à lui, la fonction de maire référent pour l'accompagnement du mouvement des communes nouvelles.

Face aux propositions du groupe de travail, plusieurs avancées ont pu être réalisées à travers de nombreux amendements dans différents textes, des rendez-vous ministériels ou encore une proposition de loi.

Quelques exemples d'avancée grâce à ce groupe de travail : amélioration des modalités de lissage des taux de fiscalité et report du pacte de stabilité de la DGF adoptés lors des différentes lois de finances et lois de finances rectificatives, célébration possible des mariages dans les communes déléguées, meilleure représentation des communes déléguées dans le conseil municipal à la suite du renouvellement général des conseils municipaux, report de la modification des cartes grises, possibilité d'organiser des réunions du conseil municipal dans une ou plusieurs annexes de la mairie, etc....

D'autres avancées pourraient encore être examinées sur le plan financier, par exemple, en offrant aux communes nouvelles l'assurance de ne pas perdre le bénéfice de dotations du fait de leur création.

- **Contacts utiles.** La démarche « Communes nouvelles » est suivie à l'AMF par le département Intercommunalité et organisation territoriale :
  - **Marie-Cécile GEORGES**, chef de service – [marie-cecile.george@amf.asso.fr](mailto:marie-cecile.george@amf.asso.fr) - 01 44 18 13 67
  - **Julie ROUSSEL**, conseillère technique en charge des aspects institutionnel et juridique – [julie.rousseau@amf.asso.fr](mailto:julie.rousseau@amf.asso.fr) - 01 44 18 51 95
  - **Alexandre HUOT**, conseiller technique en charge des aspects financiers, [alexandre.huot@amf.asso.fr](mailto:alexandre.huot@amf.asso.fr) - 01 44 18 51 88

## 2. Les ressources à disposition des élus

- Un module « communes nouvelles » disponible sur le site de l'AMF. Cette rubrique donne accès à de nombreuses notes, des vidéos, des retours d'expériences et également des FAQ sur la création de la commune
- Des études menées en partenariat avec Territoires conseils. L'AMF et Territoires Conseils de la Banque des Territoires travaillent de concert sur de nombreuses actions afin d'informer les élus sur la commune nouvelle, les accompagner dans leur projet de création et améliorer le dispositif.
  - Panorama des communes nouvelles (Tome 1)
  - Enquête « communes nouvelles, où en êtes-vous ? »
  - Communes nouvelles, quels résultats concrets sur l'action communale ?
  - Synthèse de l'étude financière et économique de 4 communes nouvelles.
- Un reportage-vidéo. À l'automne dernier, l'AMF en partenariat avec la Banque des Territoires, a réalisé un reportage-vidéo « Communes nouvelles : la révolution silencieuse » d'une douzaine de minutes mettant en lumière les projets portés par les communes nouvelles depuis leur création tels que le maintien et le développement des services publics, l'association des habitants aux projets locaux ou encore sa place dans l'intercommunalité. Ces sept témoignages de maires de communes nouvelles ont également permis d'envisager l'avenir et les enjeux autour des communes nouvelles, à l'aube de ce nouveau mandat.
- Un Guide des bonnes pratiques à venir. L'AMF, en partenariat avec la Banque des territoires, rédige actuellement un guide des bonnes pratiques à l'attention des élus porteurs d'un projet de commune nouvelle. Ce document, tel une boîte à outils, propose une méthodologie, des pistes de réflexion, des étapes clés, de bons conseils mais aussi les écueils à éviter (sur le choix du nom par exemple ou encore en matière de RH). De nombreux témoignages d'élus et de collaborateurs viendront illustrer les propos.

## 3. Les médias de l'AMF

L'AMF met à la disposition de ses adhérents et des acteurs de la sphère publique locale des outils d'information et de communication diversifiés et performants concernant l'actualité législative et réglementaire des collectivités territoriales.

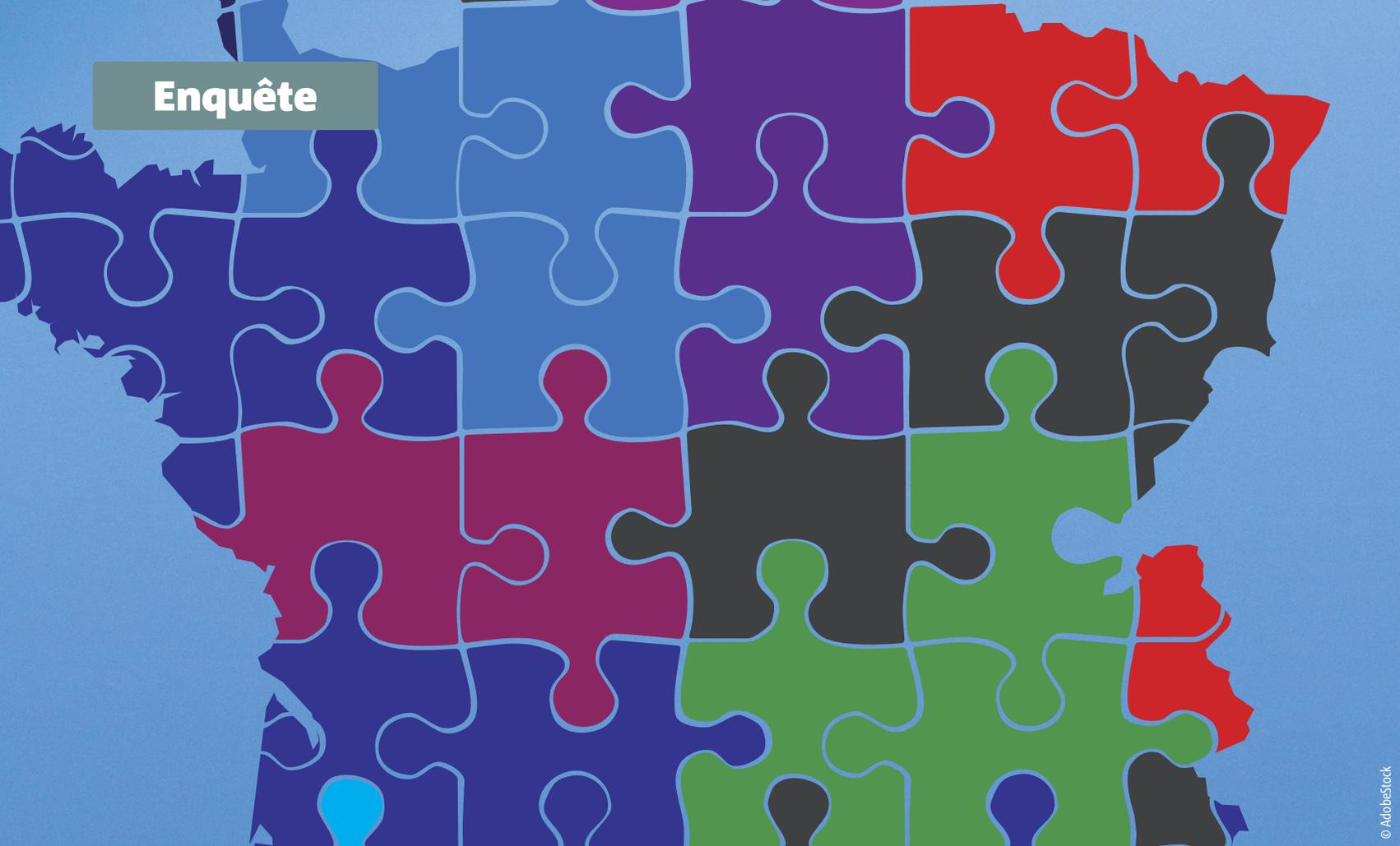
L'AMF répond ainsi à un objectif essentiel : aider au quotidien ses adhérents dans leur action à un moment où les enjeux auxquels ils doivent faire face sont très importants pour l'avenir de nos communes et intercommunalités.

- *Maires de France*, le magazine et son site [www.mairesdefrance.com](http://www.mairesdefrance.com)
- *Maires de France*, la Lettre
- [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) , le site Internet
- [www.maire-info.com](http://www.maire-info.com) (quotidienne), AMFInfo (hebdomadaire) et IntercoActu (bimensuelle), les newsletters, sont disponibles gratuitement après inscription sur le site de l'AMF.
- L'AMF est également présente sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Instagram)

# Annexes

- **Les communes nouvelles face à la crise épidémique**  
Dossier du magazine *Maire de France* 15
- **Communes nouvelles, comment relancer la dynamique ?**  
Article de *Maire Info* 21
- **Retours d'expériences dans les communes nouvelles,**  
*Les Carnets de l'AMF 49, Mai 2021* 23

Crédits photos : Carte en couverture des communes nouvelles issue du reportage vidéo « communes nouvelles, une révolution silencieuses », 2020 – Photo en page 2 et 3



# Les communes nouvelles face à la crise épidémique

Pour ces collectivités, souvent jeunes, l'épidémie du covid-19 a été la première crise majeure à devoir être gérée avec une organisation nouvelle. En ce début de mandat, renforcer le lien de proximité est le mot d'ordre des élus.

« J'ai des habitants qui me disent : "Avant, je m'interrogeais sur l'utilité de la commune nouvelle. Maintenant, je sais" ». Ce commentaire de Philippe Chalopin, maire de Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire, 15 communes fusionnées, 11 900 habitants), en dit long sur le fait que la création de communes nouvelles – et singulièrement dans les plus grandes d'entre elles – a permis une gestion de la crise sanitaire particulièrement efficace. Si les maires de communes nouvelles issues de la fusion de deux ou trois communes n'ont pas forcément vu une différence flagrante dans la manière dont la crise a été gérée, il n'en va pas de même pour ces communes nouvelles de l'ouest du pays qui regroupent, parfois, une communauté de communes

entière. « Aucune des 15 communes qui composent la commune nouvelle n'aurait pu faire, seule, ce que l'on a fait ensemble », poursuit Philippe Chalopin, qui relève qu'un niveau de services « parfaitement homogène » a pu être assuré sur l'ensemble du territoire de la nouvelle entité. Même constat pour Jean-Marc Vasse, maire de Terre-de-Caux (Seine-Maritime, 7 communes fusionnées, 4 400 habitants). « Chacun des maires délégués, individuellement, n'aurait pas pu en faire autant. L'organisation en commune nouvelle nous a permis de faire les choses de façon bien plus professionnelle, avec des méthodes de travail nouvelles. »

D'un bout à l'autre de ces communes, les habitants ont profité du même niveau de service :

distribution de masques à Terre-de-Caux, portage des repas et des courses à Baugé-en-Anjou. « Tous les habitants ont pu être logés à la même enseigne, se félicite Philippe Chalopin, même ceux des communes déléguées les plus éloignées. Toutes les personnes fragiles, recensées à l'échelle de la commune nouvelle, ont pu être appelées à la même fréquence. » C'est sur la question de travailler que le maire a le plus vu l'avantage de travailler ensemble : « Il y a eu cette avalanche de protocoles, de normes sanitaires à respecter. Il a fallu passer quelques soirées à décrypter tout cela, mais au final, le directeur des affaires scolaires a travaillé avec les dix directeurs d'école de la commune, et on a pu dupliquer. Au lieu d'avoir dix manières de faire différentes. Sans cela, sans doute que plu-



TROIS QUESTIONS À... **Vincent Aubelle**,  
professeur associé à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée (1)  
« LA COMMUNE NOUVELLE  
EST UN NIVEAU PERTINENT »

siieurs écoles de petites communes déléguées n'auraient pas pu rouvrir. »

Philippe Chalopin pense que la crise a renforcé « le sentiment d'appartenance à une même communauté : les habitants ont compris qu'ils avaient les mêmes droits ». Cette réalité semble être la même dans des communes nouvelles de moins grande taille, comme à Brunstatt-Didenheim, en périphérie de Mulhouse et donc en plein cœur de l'épidémie. « Chez nous, explique le maire, Antoine Viola, la fusion n'était pas évidente. Il y avait une forme de rivalité entre les deux communes. La fusion se fait petit à petit, avec une forme d'identité, de solidarité qui s'est manifestée pendant l'épidémie – même si au fond, cette solidarité a été perçue au-delà même de la commune. » Par exemple, certains restaurateurs de la commune ont mis en place de la vente à emporter ; des deux communes, les gens sont venus s'y approvisionner « alors qu'ils n'en avaient pas vraiment besoin. C'était leur façon d'aider les commerçants locaux ». Antoine Viola regrette, néanmoins, que la crise ait entraîné l'annulation des fêtes prévues cet été, car « elles auraient certainement contribué à cimenter ce sentiment d'union qui est né du confinement ».

## « Efficacité et réactivité »

Sur la gestion de la crise, le maire de Brunstatt-Didenheim note lui aussi que les choses ont été faites de manière identique dans les deux communes fusionnées. Mais il lui apparaît indispensable de « maintenir les deux maires délégués, ce qui compte beaucoup aux yeux des habitants dans une crise comme celle-là, car les gens ont chacun leur référent ».

Au Haut-Soultzbach (2 communes, Haut-Rhin), le maire, Franck Dudt, reconnaît que l'existence de la commune nouvelle n'a pas « changé fondamentalement ce que nous aurions fait si nous avions été séparés ». Mais néanmoins, la crise et ses conséquences ont permis de prendre des décisions relatives à la gestion de la commune nouvelle qui auraient été plus difficiles à prendre autrement. « Nous avons une mairie siège et une mairie annexe, toutes deux fermées pendant le confinement. Durant toute cette période, une épicerie du bourg a accepté de faire la distribution des sacs jaunes pour les déchets – y compris les samedis et dimanches. Or, la récupération de ces sacs représente 80 % des passages dans la mairie annexe ! À la fin du confinement, nous avons rouvert la mairie siège, mais pas la mairie annexe, qui a besoin de travaux de rénovation. Comme l'épicerie a accepté de continuer à distribuer les sacs,

### La gestion de la crise sanitaire a-t-elle permis aux communes nouvelles de s'incarner davantage ?

Je ne suis pas convaincu que la crise sanitaire ait permis de renforcer l'incarnation de tel ou tel niveau de collectivités. En revanche, et c'est un défi, l'ampleur des conséquences existantes et à venir de cette crise, tant pour ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'économie, l'environnement, le social, la culture révèle l'intérêt qu'il y a de disposer d'organisations réactives et de proximité, à la hauteur de ces enjeux. La commune nouvelle est un niveau pertinent.

### Les résultats des élections municipales montrent une certaine stabilité des équipes en place avant et après le scrutin. Cela vous surprend-il ?

L'élection municipale avait été considérée par certains comme une forme de référendum sur la commune nouvelle. Il n'a pas eu lieu. Cela apporte la preuve que la population n'est guère concernée par les questions organiques : elle est attachée à

disposer de plus de services, quelles qu'en soient les modalités de mise en œuvre. La commune nouvelle le permet.

### Quels sont les principaux enjeux du mandat 2020-2026 pour les communes nouvelles ?

Trois enjeux principaux se dessinent. Pour certaines, l'extension de leurs périmètres. Le deuxième enjeu est celui de l'intercommunalité : la commune nouvelle est le point d'aboutissement de cette démarche. En conséquence, dès lors qu'elle atteint une certaine population, il y a lieu de s'interroger sur l'intérêt d'opérer des transferts massifs de compétences aux EPCI. Troisième enjeu, au vu du taux d'abstention enregistré et comme dans toutes les autres communes : une réflexion, urgente, sur les conditions pour restaurer la démocratie locale.

Propos recueillis par X. B.

(1) Auteur du « Panorama des communes nouvelles », [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. BW24442).

nous avons pris la décision de fermer définitivement la mairie annexe – et les habitants n'y ont pas vu d'inconvénient. »

En Normandie aussi, la crise a permis de tester de nouvelles formes d'organisation susceptibles d'être pérennisées pour gagner en efficacité. Chez Jean-Marc Vasse, à Terre-de-Caux, « on a tourné au ralenti pendant 55 jours et maintenant, on peut faire le point et se demander ce que l'on garde et ce que l'on arrête ». Par exemple, la commune a, pendant le confinement, supprimé les permanences de 17h00 à 19h00 dans les mairies annexes, avec la présence d'une secrétaire de mairie, remplacées par des prises de rendez-vous. « Maintenant, même après le confinement, on a gardé le système, les élus vont aux rendez-vous seuls, sans secrétaire de mairie. On a été mis en tension et ça a mis en lumière la façon dont on pouvait devenir plus efficaces. » Sans doute, de telles évolutions ont été menées à bien dans des communes classiques. Mais pour Jean-Marc Vasse, « la commune nouvelle, du fait de sa jeunesse, est sans doute plus réactive, plus souple, peut-être moins routinière ».

« Efficacité » et « réactivité » sont également les mots employés par Philippe Chalopin. Exemple : l'accueil des enfants des personnels soignants. « Les enfants auraient normalement dû être accueillis à l'école de Baugé, près de l'hôpital. Mais pour des raisons diverses, nous avons dû changer notre fusil d'épaule et organiser l'accueil dans l'école d'une autre commune déléguée. La décision a été prise un soir à 17 heures. Le lendemain à 8 heures, tout était en place. La réactivité a été extrême, et c'est crucial dans ce type de crise. »

Pour le maire de Baugé-en-Anjou, « c'est dans ces moments-là que la commune nouvelle démontre toutes ses vertus : réactivité accrue, harmonisation des pratiques. Je n'ai pas eu un seul retour négatif des habitants, pas un ! La crise épidémique a finalement renforcé notre démarche et la commune nouvelle est apparue comme un véritable outil de protection des habitants. Naturellement, nous n'avons pas fait la commune nouvelle pour ça. Mais quand cela arrive, on s'aperçoit à quel point cela nous a rendus plus forts. » **Franck LEMARC**

# 774

communes nouvelles ont été créées entre 2010 et 2020 dont 30 à l'échelle d'une intercommunalité (commune-communauté).

# 2521

communes sont regroupées au sein de communes nouvelles rassemblant 2,5 millions d'habitants. (Source : AMF).

# Un soutien précieux apporté aux entreprises

La gestion de la crise liée au covid-19 a renforcé l'identité des communes nouvelles auprès des chefs d'entreprises en les plaçant au cœur de l'action.

**U**n mal pour un bien. Aux dires des maires de communes nouvelles récemment réélus, l'épisode douloureux du Coronavirus a permis d'affirmer aux yeux de tous l'importance de la nouvelle collectivité. « Nous accueillons chaque année 700 000 visiteurs, dont 40 % d'étrangers. Le confinement et le tarissement des flux touristiques ont donc eu un impact économique très fort sur les acteurs locaux. Pourtant, les mesures mises en œuvre pour soutenir les entreprises et relancer l'activité ont permis à la commune nouvelle d'acquiescer sa pleine légitimité aux yeux des chefs d'entreprises, en devenant leur interlocuteur privilégié », assure Didier Lechien, maire de Dinan (22). Depuis 2018, cette commune nouvelle réunit les anciennes communes voisines de Dinan et Léhon, pour mutualiser les moyens et les services tout en renforçant leurs poids au sein de l'agglomération. Très vite, la commune a pris la décision de suspendre pendant trois mois les loyers et autres charges des commerces bénéficiant de baux communaux et frappés d'une fermeture administrative (hôtels, cafés, restaurants...) dans le cadre des mesures gouvernementales décidées pour lutter contre la pandémie. De même, dans le cadre du déconfinement, les élus ont souvent décidé de ne pas recouvrer les droits de place liés aux extensions d'activités sédentaires sur le domaine public (terrasses, parking...) sur tout ou partie de 2020. Ni les droits de place temporaires liés aux activités non sédentaires pour les commerçants abonnés aux marchés. Pour la commune nouvelle de Brissac Loire Aubance (49), le manque à gagner s'élève à 27 000 € rien que pour l'annulation des loyers. « En l'absence de commune nouvelle, les décisions auraient été plus longues à prendre, la réaction des services aurait été moindre. En terme de visibilité, cette crise du covid-19 a donc été un plus pour la commune. Les chefs d'entreprises en ont désormais une meilleure perception », note Sylvie Sourisseau, maire de Brissac Loire Aubance. L'existence

**Aime-La-Plagne (73) dispose d'un chargé de mission « économie », interlocuteur des entreprises locales.**

des communes nouvelles s'est souvent révélée lors de l'octroi d'aides. Née en 2017, Mézidon Vallée d'Auge (14) est une commune nouvelle formée à partir de 14 communes, anciennement regroupées dans un petit EPCI et aujourd'hui intégré dans l'agglomération de Lisieux.

## Connaissance du terrain

Au printemps, la commune nouvelle a abondé de 200 000 € le fonds de soutien économique de 600 000 € mis sur pied par l'agglomération (en plus des 100 000 € aux fonds de solidarité nationale et des 300 000 € au fonds régional Impulsion Normandie). « Cette mesure a permis à la commune nouvelle d'exister pleinement aux yeux des chefs d'entreprises, qui ont maintenant pris conscience de qui fait quoi parmi les collectivités », assure François Aubey, maire de Mézidon Vallée d'Auge et président de l'agglomération de Lisieux. Car si l'EPCI possède la compétence de l'action économique, seule la commune dispose de la connaissance du maillage du territoire.

Au-delà des aides d'urgence, la gestion du covid-19

a renforcé les liens de proximité des communes avec le monde économique. Depuis sa création en 2016 à partir de 3 communes, Aime-La-Plagne (73) dispose d'un chargé de mission « économie » qui organise des réunions thématiques pour les 50 entreprises locales. Pendant le confinement, avec les adjoints chargés des affaires économiques, il a maintenu le contact avec elles avant de les visiter une par une à la sortie du confinement pour leur proposer de bénéficier, à titre gratuit, des services d'un expert-comptable pour s'y retrouver parmi tous les dispositifs d'aides auxquelles elles pouvaient prétendre. « Beaucoup de commerçants nous ont dit combien ils avaient été touchés que la commune fasse la démarche d'aller vers eux », commente Corinne Maironi-Gonthier, la maire d'Aime-La-Plagne. « On a joué notre rôle et confirmé notre statut de "porte d'entrée" principale pour les acteurs économiques. On vient nous voir en premier même si nous ne décidons pas tout », complète Christelle Braud, maire de Divatte-sur-Loire (44), issue de la fusion, début 2016, des communes de La Chapelle-Basse-Mer et Barbechat. Comme souvent, la perspective d'une meilleure mutualisation des moyens et des services jointe à l'assurance de préserver les dotations ont motivé la création de la commune nouvelle. Les élections municipales sont venues consolider le statut de la commune nouvelle, affirmant de concert les élus. « La commune nouvelle est devenue une réalité depuis le passage aux urnes sur l'ensemble du nouveau territoire. Les résultats de la consultation ont acté la naissance de la nouvelle commune », insiste Didier Lechien, plébiscité à 66 % dès le 1<sup>er</sup> tour, à Dinan.

**Thierry BUTZBACH**



© Philippe Gal

# Nouveau mandat : associer les habitants est une priorité

À l'heure où les communes nouvelles se lancent dans la réalisation de leurs projets, les élus veulent répondre au mieux aux attentes de leurs administrés. Exemples dans les Vosges, en Haute-Garonne et dans l'Aveyron.



## Municipales : peu de bouleversement

Les élections municipales 2020 avaient valeur de test pour les élus qui ont porté le projet de création d'une commune nouvelle ces dernières années. Selon l'AMF, qui a réalisé une analyse des résultats du 1<sup>er</sup> tour (15 mars) à partir d'un panel représentatif de 475 communes nouvelles (1), « près de 85 % des conseils municipaux des communes nouvelles ont été élus dès le premier tour. (...) Les résultats du premier tour sont sans appel, avec près de 60 % des maires sortants réélus et un nombre quasi-inexistant de candidats opposés à la commune nouvelle ».

(1) [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. CW40170).

La page des dernières municipales à peine tournée, de nombreux maires élus à la tête des communes nouvelles s'attellent déjà à concrétiser leurs projets. Dès le mois de juin, le conseil municipal d'Argences-en-Aubrac, une commune nouvelle créée en janvier 2017 afin de réunir six communes aveyronnaises (soit 1 600 habitants), a décidé de supprimer mairies et maires délégués des communes historiques : « Les anciennes mairies sont devenues des maisons communales, explique le maire Jean Valadier. L'idée est de s'organiser autour d'une identité unique afin de privilégier la cohésion communale. »

Parallèlement, les élus d'Argences-en-Aubrac ont décidé de mettre en place, dans chaque commune historique, des assemblées de village ; elles seront opérationnelles dès la rentrée. « Ces six instances témoignent d'une mobilisation nouvelle des citoyens pour faire vivre le territoire. C'est un moyen de réinventer de la proximité », s'enthousiasme Jean Valadier. Chacune de ces assemblées sera constituée des deux élus (quatre pour

**La consultation citoyenne est une option pour donner toute leur place aux habitants dans la réflexion sur des projets engageant l'avenir de leur commune.**

per à ces structures ont été diffusés par la mairie dès le début de l'été. « Le rôle de ces assemblées placées sous la responsabilité des élus sera d'informer, de débattre et de faire des propositions en matière de cadre de vie, de petit patrimoine, de chemins de randonnée et d'animations, détaille le maire. Des réunions se tiendront tous les quatre mois au sein de chaque structure. » Cette initiative fait écho à celle qui a vu le jour au sein de Capavenir Vosges, une commune nouvelle réunissant les communes de Thaon-les-Vosges, Girmont et Oncourt, soit environ 9 000 habitants. Dès son élection, Cédric Haxaire a en effet mis sur

Sainte-Geneviève-sur-Argence, le bourg-centre), de huit habitants volontaires désignés après tirage au sort (dix pour Sainte-Geneviève-sur-Argence) et de deux jeunes âgés de 14 à 18 ans. Des bulletins de candidature pour appeler les citoyens à partici-

per des « comités de proximité » dans lesquels les citoyens sont désormais invités à s'exprimer chaque trimestre. « Nous avons également permis aux agents des mairies déléguées de Girmont et d'Oncourt de signer beaucoup plus de documents en notre nom, afin de renforcer leur légitimité et d'offrir un service public plus fluide, avec davantage de proximité », détaille le nouveau maire.

## Consulter sur le projet

Mais Cédric Haxaire confie qu'au-delà de ces premières décisions, des choix engageant l'avenir de cette commune nouvelle vont bientôt s'imposer. « J'ai remporté cette élection contre les trois maires qui avaient monté cette fusion début 2016, explique-t-il. La création de notre commune nouvelle, ainsi que son nom, ont été au cœur de cette campagne. » Le nom, d'abord : selon Cédric Haxaire, l'appellation « Capavenir Vosges » évoque davantage une zone industrielle qu'un territoire. « Avec ce nom baroque, on lui a ôté son

### Communes nouvelles : des mesures financières incitatives

La loi de finances pour 2020 a prolongé le « pacte de stabilité » financier de 3 ans pour les communes nouvelles créées après les élections municipales et ce, sans limitation dans le temps. Les communes nouvelles créées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 pourront donc bénéficier de ce pacte, mais également celles qui se créeront plus tard. Les conditions d'éligibilité ont un peu évolué : la commune nouvelle devra regrouper moins de 150 001 habitants afin de bénéficier de la garantie de non-baisse de ses dota-

tions (forfaitaire, d'intercommunalité et de péréquation) et de la bonification de la dotation forfaitaire. Cette bonification, dite « dotation d'amorçage », s'élève à 6 € par habitant pendant 3 ans. Lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, elle perçoit la première année de son existence la DGF que percevait l'EPCI. Les communes nouvelles bénéficient d'un versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses. La DETR est prioritairement dirigée vers elles.

histoire, sa culture et son identité », estime le nouveau maire. La fusion, ensuite : « Je pense qu'un débat doit souvrir quant au devenir de Girmont et d'Oncourt qui risquent à terme de devenir de simples quartiers de Thacon, avec, à la clé, une perte d'identité de ces villages et un éloignement des citoyens de leur mairie », affirme Cédric Haxaire. Afin « d'éclaircir et de clarifier » cette question, il a donc choisi, comme première étape de son mandat, de lancer, le 8 novembre prochain, un référendum qui devra valider, ou non, le périmètre

**La commune nouvelle de Péguilhan (31) envisage de créer un bâtiment dédié aux structures associatives pour les développer.**

actuel. La question qui sera posée aux citoyens se veut très claire : « Souhaitez-vous le maintien de la commune nouvelle ? » Ce même jour, une seconde urne recueillera l'avis des administrés concer-

nant le nom de cette commune nouvelle : trois propositions, dont le nom actuel, seront soumises au vote lors de cette consultation citoyenne.

« Une commission dédiée à la préparation de ce référendum va être mise en place, explique le maire. Elle sera également chargée d'examiner les conséquences d'une éventuelle "dé-fusion" ou du maintien de la fusion afin de proposer une vision crédible de l'avenir de notre territoire à long terme. » En fonction du taux de participation, des résultats dans chaque commune et, bien sûr, de l'avis majoritaire concernant la poursuite du processus de fusion, les résultats de ce référendum pourront entraîner plusieurs scénarii. « Je propose aux citoyens d'ouvrir un débat qui, à l'époque de la création de notre commune nouvelle, n'a pas eu lieu », résume Cédric Haxaire.

La procédure de dé-fusion n'est cependant pas prévue par les textes. Dès lors, la seule possibilité est la modification des limites territoriales par le préfet. Ce dernier diligente une enquête publique et institue par arrêté une commission prévue à l'article L. 2112-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Une fois les deux avis rendus (avis du commissaire enquêteur et de la commission), les conseils municipaux donnent obligatoirement leur avis. S'il y a modification des limites cantonales, l'avis du conseil départemental est requis. Ce n'est qu'une fois cette procédure terminée (longue et complexe) que le préfet décide de manière discrétionnaire de modifier ou non les limites communales.

### Représenter l'ensemble du territoire

Des questions de fond se posent aussi à Céline Laurenties-Barrère, fraîchement élue à la tête de Péguilhan (Haute-Garonne), une commune nouvelle née de la fusion, en janvier 2017, avec le village de Lunax. « La soixantaine d'habitants de Lunax restent attachés à leur village et s'identifient toujours à lui. Dès lors, la disparition de cette commune en tant qu'entité les chagrine un peu, analyse-t-elle. C'est compliqué pour eux de penser que leur village n'existe plus en tant que tel. » Le défi, pour cette élue, comme pour son premier adjoint de Lunax, sera donc de « sortir d'un contexte historique », de « travailler afin de représenter l'ensemble du territoire » et d'accompagner l'ensemble des habitants vers une union « consentie et apaisée »...

D'ici là, Céline Laurenties-Barrère s'est fixé un objectif à plus court terme, à savoir maintenir et développer la vie associative. « Dans un milieu rural comme le nôtre, explique-t-elle, les associations font vivre le territoire. Péguilhan compte environ 300 habitants et pas moins d'une trentaine de structures associatives très dynamiques. Pour mieux les accueillir et permettre que le bénévolat s'exerce dans de bonnes conditions, notre projet est de créer un bâtiment dédié à ce monde associatif. » L'élue note que la création de sa commune nouvelle a déjà apporté un coup de fouet au comité des fêtes : « Auparavant, il y en avait un dans chacune de nos deux communes. Les réunir a permis d'étoffer le nombre de membres et de lui donner une nouvelle impulsion. »

Que ce soit dans les Vosges, en Haute-Garonne ou en Aveyron, force est de constater que la proximité s'impose comme le mot d'ordre du mandat qui débute.

**Sarah FINGER**



# Communes déléguées : anticiper les changements

La suppression des communes déléguées est irrévocable, il convient donc d'en mesurer les différents impacts.



© Christophe COUFFINAL/CTI Images

La commune nouvelle a seule la qualité de collectivité territoriale. Sa création n'emporte pas forcément la disparition des anciennes communes dont elle procède. Celles-ci deviennent automatiquement des communes déléguées (avec la création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée), sauf décision contraire de tous les conseils municipaux prise avant la création de la commune nouvelle ou lors de son extension.

La suppression des communes déléguées est irrévocable, il convient donc d'en mesurer les conséquences et d'anticiper les changements (quid de la mairie annexe, effets sur différents zonages...). C'est la raison pour laquelle il est recommandé d'en informer la population car, juridiquement, la suppression de la commune déléguée engendre la suppression de son nom et de ses limites territoriales. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut revenir sur l'existence de communes déléguées à tout moment, dans un délai qu'il détermine (avec l'accord du maire délégué et du conseil de la commune déléguée s'il existe). La loi du

**La suppression d'une commune déléguée engendre celle du maire délégué et de l'annexe de la mairie.**

## Repères

- Loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.
- L'AMF a publié une « foire aux questions sur la gestion des communes déléguées ». [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. CW39090). Cette nouvelle version apporte des précisions sur le rang des maires délégués dans l'ordre du tableau du conseil municipal de la commune nouvelle, sur la suppression des annexes de la mairie ou encore sur le devenir des annexes lorsque la commune déléguée a été supprimée.

1<sup>er</sup> août 2019 permet de supprimer tout ou partie des communes déléguées mais aussi tout ou partie des annexes de la mairie (sans supprimer la commune déléguée), en vue de les mutualiser.

## Maintenir un lien

La suppression des communes déléguées engendre la suppression du poste de maire délégué et de l'annexe de la mairie (les actes de l'état civil de la commune déléguée supprimée sont gérés par l'officier d'état civil de la commune nouvelle). Les annexes de la mairie ne seront fermées qu'au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. Mais, pour maintenir un lien de proximité avec les habitants, la DGCL et le ministère de la Justice considèrent qu'il est possible :

- « soit de transformer les anciennes mairies annexes de ces communes déléguées en annexes de la mairie (article L. 2144-2 du CGCT) pour y implanter des services de proximité, qualification qui a pour conséquence d'exclure que des mariages y soient célébrés et enregistrés, de même que des PACS ou d'autres actes d'état civil ;
- soit, si et seulement si le procureur l'autorise, d'affecter ces anciennes mairies annexes des communes déléguées supprimées à la célébration de mariages (article L. 2121-30-1 du CGCT), sans toutefois pouvoir y établir d'autres actes d'état civil ou y enregistrer des PACS. Cette affectation devrait interdire qu'y soient implantés les services de proximité visés par l'article L. 2144-2, sans nécessairement exclure d'autres utilisations de ces locaux, notamment pour l'accueil de réunions et de manifestations diverses. »

Julie ROUSSEL

## POUR ALLER PLUS LOIN

- Présentation des communes nouvelles (mise à jour en juin 2020) : [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. CW12746).
- Foire aux questions sur les communes nouvelles (juin 2020). [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. CW14201).
- Fonctionnement du conseil municipal d'une commune nouvelle. [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. CW14196).
- La gestion de l'état civil dans les communes nouvelles. [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. CW14140).
- Les dispositions de la loi de finances pour 2020 impactant les communes nouvelles. [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. BW39814).
- Décryptage de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires. [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. CW39606).
- Une note de l'AMF présente, sous forme de tableau, l'ensemble des communes nouvelles et de leur maire (à l'issue des élections municipales). [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr) (réf. CW40238).

## À savoir

**Indemnités :** l'AMF élabore des études indemnitaires pour les élus des communes nouvelles. Pour ce faire, la commune doit lui communiquer son nom, sa population totale, le nombre de conseillers municipaux, le nombre d'adjoints au maire de la commune nouvelle envisagés, le nombre de communes déléguées et le cas échéant, si elle bénéficie de majoration indemnitaire. Cette estimation indemnitaire établit les taux plafonds pour l'ensemble des élus de la commune nouvelle et des communes déléguées, permettant ensuite aux élus d'examiner la répartition des montants à allouer. Pour toute demande de simulation indemnitaire, envoyez ces informations à :

[julie.rousseau@amf.asso.fr](mailto:julie.rousseau@amf.asso.fr)

## Communes nouvelles : comment « relancer la dynamique » ?

15/04/2021

Communes nouvelles

**Entre les élections municipales et l'épidémie, le mouvement de création des communes nouvelles, extrêmement dynamique entre 2015 et 2018, s'est fortement ralenti. Mais les élus du groupe de travail Communes nouvelles de l'AMF font le pari que le mouvement va reprendre, et lancent une campagne de communication et d'information dans ce sens.**

Il n'y a plus, on le sait, 36 000 communes en France, depuis deux ans. Il y en a désormais 34 965, et cela est dû à l'émergence de quelque 778 communes nouvelles regroupant environ 2 500 communes et plus de 2,5 millions d'habitants. Pour l'essentiel, ces communes nouvelles sont nées entre 2015 et 2018, dans le cadre de la loi portée par l'ancien président de l'AMF, Jacques Pélissard, et la députée du Puy-de-Dôme Christine Pires Beaune.

### « Une valeur ajoutée immédiate »

Et maintenant ? Comme l'expliquaient ce matin les responsables du groupe de travail de l'AMF consacré aux communes nouvelles, lors d'une conférence de presse, la dynamique a quasiment stoppé depuis 2019 pour des raisons parfaitement explicables : un an avant les élections municipales, il est interdit de modifier le périmètre des communes. Et l'année 2020 a été « *peu propice* » à ces réflexions, entre renouvellement des conseils municipaux et explosion de la pandémie, a rappelé Philippe Chalopin, maire de la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (Maine-et-Loire). Les élus souhaitent donc « *relancer la dynamique* », et les maires qui animent le groupe de travail de l'association, à l'image de Jean-Marc Vasse, maire de Terre-de-Caux (Seine-Maritime), se disent « *persuadés que le mouvement va repartir* ».

Accompagnés de Paul Carrère, maire de la commune nouvelle de Morcenx-la-Nouvelle, dans les Landes, les deux élus ont résumé les bénéfiques ressentis par la création de communes nouvelles, qu'elles soient de taille très importante, comme celle que dirige Philippe Chalopin, ou plus modeste, comme Morcenx-la-Nouvelle qui regroupe quatre communes. « *Mutualisation à 100 %, possibilité de maintenir des services dans les zones très rurales – qu'il s'agisse de commerces, d'écoles... La commune nouvelle, c'est aussi un moyen pour les maires de peser dans les intercommunalités XXL, où les petites communes ne sont souvent pas membres du bureau* », a détaillé Philippe Chalopin.

**Le développement de l'épidémie de covid-19 a été « un révélateur de la valeur ajoutée immédiate de la commune nouvelle, a rapporté Paul Carrère, notamment en termes de réactivité, lorsque l'on doit faire face à des consignes qui tombent le vendredi de la préfecture, à appliquer dès le lundi. » Les maires rapportent ainsi avoir réussi sans difficulté à appliquer les mêmes protocoles dans toutes les écoles de la commune nouvelle, sur des territoires parfois très vastes.**

**Et lors de la crise sanitaire toujours, le fait d'être une commune nouvelle donne « davantage de poids » : témoin Paul Carrère dans les Landes, qui indique que ce n'est pas par hasard si, en dehors « des préfectures, sous-préfectures et de quelques grosses interco, le seul centre de vaccination se trouve dans notre commune nouvelle ».**

### Plan de relance

Les trois maires insistent également sur le fait que s'associer au sein d'une commune nouvelle permet à de petites communes d'atteindre la taille critique permettant d'accéder à de nouvelles opportunités : accessibilité à la Dotation de solidarité urbaine lorsqu'elles dépassent les 10 000 habitants, plan Petites villes de demain... « *Dans le Maine-et-Loire, a raconté Philippe Chalopin, ce n'est pas pour rien que 10 des 15 communes éligibles au plan Petites villes de demain sont des communes nouvelles. Il est bien plus difficile à une commune isolée de 300 habitants de porter de tels projets. Cela permet de saisir les opportunités offertes par le plan de relance – dans mon*

département, ce sont les communes nouvelles qui répondent à tous les appels à projets ». Récemment par exemple, l'ensemble des communes fusionnées qui constituent la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou a pu équiper ses écoles de matériel informatique et de tableaux numériques, avec un accompagnement massif de l'État.

## « Se mettre ensemble pour être plus forts »

L'AMF va donc lancer des actions d'accompagnement de ce mouvement pour faire connaître aux élus le dispositif des communes nouvelles et les avantages qu'il y a à en tirer. « Les maires, en particulier ceux qui viennent d'être élus, découvrent les difficultés en faisant » – ils découvrent en particulier la complexité de l'environnement institutionnel et financier. Dans les deux ou trois années qui viennent, il y a donc fort à parier que nombre d'élus pourraient être tentés de sauter le pas.

Pour les accompagner, l'AMF va publier, en mai, un « kit de communication » qui sera envoyé à toutes les associations départementales, qui le relayeront à leurs membres. En juin, c'est un « guide des bonnes pratiques » qui sera diffusé par l'association, « conçu comme une boîte à outils, proposant une méthodologie, des pistes de réflexion, des étapes clés », explique l'AMF.

Il va être aussi proposé, cet été, aux maires des communes nouvelles de communiquer, par voie de presse, sur les réalisations fortes que la fusion aura permises sur leur territoire. En septembre, la traditionnelle Rencontre nationale des communes nouvelles sera organisée par l'AMF. Dernières étapes de la campagne : le congrès des maires, du 15 au 17 novembre, où un « point info » aura lieu pour informer les maires des avantages des communes nouvelles ; et la publication, à la fin de l'année, du deuxième tome du *Panorama des communes nouvelles*.

Les maires qui ont franchi le pas en sont persuadés : la création d'une commune nouvelle est « une opportunité extraordinaire » pour répondre aux aspirations des citoyens dans les territoires ruraux en particulier. « Les communes nouvelles ne sont pas des communes ordinaires, conclut Jean-Marc Vasse, et il faut que cela reste ainsi. Il faut garder leur singularité. La commune nouvelle, c'est une autre manière d'administrer : c'est se mettre ensemble pour être plus forts. »

Accéder à l'espace dédié aux communes nouvelles sur le site de l'AMF.

# Retours d'expériences dans les communes nouvelles





## Le mot du président

En ma qualité de Président de l'Association des Maires et Présidents de communautés de Maine et Loire, j'ai le plaisir de préfacier ce recueil des Carnets de l'AMF49, consacré aux communes nouvelles.

Faire connaître et assurer la diffusion des expériences conduites dans les communes nouvelles de notre département, tel est l'objectif que s'est fixé notre Association avec cette publication.

Répondant à notre mission de conseil et d'information auprès des élus, ce recueil vous apportera, je le souhaite, des informations concrètes sur les défis qu'ont su relever les élus des communes nouvelles de Maine et Loire, pionniers de ce mouvement au niveau national.

Il a vocation à être diffusé largement auprès de l'ensemble des collectivités du département pour accompagner les élus dans leur réflexion et faire en sorte que l'expérience des uns enrichisse les autres.

Jean-Luc DAVY  
Ancien président

Philippe CHALOPIN  
Président

## Introduction

Notre département a connu depuis 2013 un mouvement de création de communes nouvelles sans équivalent au niveau national (38 en 6 ans regroupant plus de 220 communes historiques).

Afin de capitaliser l'expérience acquise et permettre aux élus de ces nouvelles collectivités de mettre en commun leurs bonnes pratiques, mais aussi leurs difficultés et leurs solutions, l'AMF49 a décidé de proposer des temps d'information et d'échanges d'1/2 journée sur des thématiques liées à l'organisation et au fonctionnement des communes nouvelles.

Animés par Lucette JAUNET, consultante en développement territorial, ces « ateliers », regroupant 15 personnes au maximum afin de favoriser l'expression de tous, étaient réservés aux seuls élus des communes nouvelles.

Six réunions se sont tenues en 2018 et 2019 sur des thèmes regroupant les principales interrogations des élus autour de la mise en œuvre d'une commune nouvelle. Chacun de ces thèmes a fait l'objet d'une restitution écrite sous forme de synthèse non nominative des apports et échanges.

Tous les élus qui, par leur participation active à nos rencontres, ont permis la réalisation de ce travail, doivent être ici remerciés. Leur contribution était essentielle à la publication de ce recueil.



# Sommaire

p. 4 à 6

## Comment assurer la proximité avec les habitants et les associations ?

- Des liens avec les habitants plutôt conservés et parfois renforcés
- Des relations avec les associations améliorées

p. 7 à 9

## La gouvernance, clé de la réussite de la commune nouvelle

- Des constats partagés
- Des solutions très pragmatiques expérimentées pour améliorer la gouvernance de la nouvelle collectivité
- Place et rôle du maire délégué : un positionnement à affiner
- Des relations avec l'intercommunalité à inventer
- Des relations à rebâtir avec les services

p. 10 à 14

## Quel avenir pour les écoles dans les communes nouvelles ?

- Une nécessité d'harmoniser l'offre scolaire sur le territoire
- La recherche d'une implication plus grande des acteurs de la vie scolaire
- Repenser et animer l'environnement scolaire

p. 15 à 17

## Comment améliorer la gestion des services à la population ?

- Une réorganisation des services entre proximité et centralisation
  - Une accessibilité améliorée
  - Des effectifs plutôt en hausse
- Prendre le temps de l'adaptation

p. 18 à 21

## La gestion du patrimoine de la commune nouvelle : comment optimiser ?

- Un préalable : bien connaître son patrimoine
- Un niveau d'équipement jugé satisfaisant malgré quelques bémols
  - Faire évoluer son patrimoine
  - Adapter la gestion

p. 22 à 25

## Commune nouvelle et action sociale

- Une organisation territoriale plurielle
  - Une offre sociale renforcée
- Un fonctionnement partenarial affirmé
  - Une relation élus-agents privilégiée
- Des priorités actuelles et futures identifiées





# *Comment* assurer la proximité avec les habitants et les associations ?

**L**e risque d'éloignement entre les élus et les citoyens a été assez souvent un motif invoqué à l'encontre de la commune nouvelle. Et pourtant, force est de reconnaître qu'il n'en est rien à la lumière des témoignages recueillis auprès des élus.

Certes, il est probable que, conscients d'un risque potentiel, les élus des communes nouvelles se sont attardés sur ce point et ont déployé des moyens en conséquence. Les stratégies développées sont diverses, elles varient essentiellement en fonction de la taille de la nouvelle collectivité et de la conservation ou non de conseils dans les communes déléguées.





# Des *liens* avec les habitants plutôt conservés et parfois renforcés



## L'accès à la mairie

Le plus souvent, les élus des communes nouvelles ont travaillé sur une complémentarité des horaires d'ouverture des mairies (mairie principale et mairie(s) annexe(s) et ce, afin d'offrir des plages d'accès élargies à l'ensemble de leurs administrés. Les nouvelles organisations n'ont pas généré de réactions notoires de la part des habitants.

Il apparaît que rapidement, les citoyens s'adressent directement à la mairie principale qui offre une palette plus large de services.

La diminution des horaires d'accueil dans les mairies annexes ne suscite pas de réaction si la qualité du service est assurée en mairie principale.



## Une communication et une animation territoriale renforcées

Dans toutes les communes nouvelles, priorité a été donnée à la réalisation d'un bulletin municipal unique (avec parfois des pages spécifiques dédiées aux communes déléguées) et à la création d'un site internet.

De multiples initiatives ont par ailleurs fleuri pour favoriser l'appropriation de la nouvelle échelle territoriale et la cohésion sociale.

### Quelques exemples significatifs :

- Organisation d'évènements en commun : fête de la musique (Jarzé Villages), feux d'artifice du 14 juillet en alternance dans les communes déléguées
- Organisation de visites de sites patrimoniaux tout au long de l'année (Doué-en-Anjou)
- Organisation de « Cafés-rencontres » 1 fois par mois dans les communes, destinés tant aux élus qu'aux citoyens (Brissac-Loire-Aubance : 30 à 40 participants à chaque rencontre)
- Réunions par secteur géographique (information/sensibilisation) : Doué-en-Anjou, Montrevault-sur-Evre
- Enquête concernant les besoins de la population dans les « petites » communes déléguées (Brissac)

De l'avis des élus présents, il est apparu judicieux de porter une attention particulière aux nouveaux arrivants en organisant une cérémonie d'accueil pour faire découvrir la commune, son organisation, les activités et services proposés sans omettre d'offrir des bons de réduction (visite de musées ou découverte des producteurs locaux, par exemple).



# Des *liens* avec les habitants plutôt conservés et parfois renforcés

## Vers des relations améliorées avec les associations

La création de la commune nouvelle induit le plus souvent une modification des pratiques des élus vis-à-vis des associations : harmonisation des subventions, instauration de barèmes d'attribution, création d'une commission ad hoc. Cette évolution est jugée plutôt positive en termes d'équité et de transparence dans la gestion des fonds publics. En revanche, elle génère des résistances au changement qui devraient s'atténuer dans le temps.

Là aussi, nombreuses sont les initiatives qui se sont fait jour :

- Organisation d'un évènement avec les associations sportives : valorisation des initiatives, des performances, des talents (Montrevault-sur-Evre)
- Edition d'un guide pratique des associations
- Référencement des associations et annonce des manifestations sur le site internet de la commune (Sèvremoine)
- Organisation d'un forum annuel des associations (Longuenée-en-Anjou)
- Elargissement de l'Office Municipal des Sports (OMS) de la commune-centre en vue de faciliter la gestion des relations avec les associations (Doué-en-Anjou)
- Organisation (sous forme d'ateliers) d'un évènement pour favoriser l'interconnaissance entre associations et encourager le partage de matériels (Brissac-Loire-Aubance)

Soulignons aussi la démarche de la commune de Doué-en-Anjou qui a développé (via le CCAS) des dispositifs d'action sociale appréciés des associations locales : aide à l'accès des jeunes aux activités sportives et culturelles (prise en charge partielle du coût d'adhésion/licence en fonction du « reste à vivre » de la famille), aide à l'obtention du BAFA et du BSR.

 **Aux dires de quelques élus, la création de la commune nouvelle représente une opportunité de redéfinir la relation collectivité-associations.** 





## La gouvernance, clé de la *réussite* de la commune nouvelle ?

La notion de gouvernance renvoie à la mise en place d'un mode de pilotage et de régulation, fondé sur des relations définies entre différents acteurs et parties prenantes. Elle pose la question :

- de l'organisation des élus de la commune nouvelle (nombre d'adjoints, commissions, nombre de réunions),
- de l'articulation entre commune nouvelle/communes déléguées et avec l'EPCI à fiscalité propre,
- de l'articulation avec les services.

Outre la définition d'un projet partagé affirmant des orientations claires, le devenir des communes nouvelles dépend aussi et avant tout de la capacité à se repositionner et à réorganiser. Le rôle de l'élu doit être réinterrogé (passer du « faire » au « faire faire »), ainsi que les modalités de relation entre élus et fonctionnaires.

« Comme le soulignent certains élus : nous nous devons d'être présents, impliqués et compétents pour maîtriser le risque de montée en puissance d'une technocratie locale. »





# La gouvernance, clé de la *réussite* de la commune nouvelle ?

## Des constats partagés

Les communes nouvelles exercent des compétences qu'elles ne géraient pas forcément au préalable et se doivent de disposer de ressources humaines (élus, agents) suffisantes et formées.

Celles qui ont conservé des conseils communaux dans les communes déléguées sont tenues d'assurer le fonctionnement et l'articulation de chacun des 2 niveaux (pilotage et proximité). Cette organisation engendre une multiplication des réunions.

Les réorganisations territoriales qui s'opèrent (regroupements communautaires avec transferts (ou « détransferts ») de compétences), conjuguées à la création de la commune nouvelle, génèrent une multiplicité des chantiers à conduire dans le même temps. L'insuffisance d'information auprès des élus de base est source de démobilité,

Les agents regroupés au sein d'une même équipe ne disposent pas forcément des compétences répondant aux nouveaux besoins de la collectivité (technicité, capacité d'encadrement).

Les nouvelles règles résultant de la réorganisation s'avèrent parfois difficiles à intégrer pour certains élus et entraînent des freins au changement et des dysfonctionnements répétés tant au niveau des élus que des agents.

## Des solutions très pragmatiques expérimentées pour améliorer le fonctionnement de la nouvelle collectivité

### Au niveau du Conseil municipal

- Usage du vote par boîtier électronique dans les « grosses collectivités » pour gagner du temps et impliquer l'ensemble des élus (Brissac-Loire-Aubance, Loire-Authion, Segré-en-Anjou Bleu)

### Au niveau du bureau

- Pratique du bureau élargi (1 fois par mois) avec l'ensemble des adjoints des communes déléguées pour faciliter la communication

### L'expérience des comités consultatifs de la commune de Baugé-en-Anjou, créée en 2013

Parce qu'ils permettent d'assurer l'ancrage sur le territoire, de pallier un nombre restreint d'élus et d'impliquer de nouvelles personnes, ils occupent une place essentielle dans la gouvernance de la commune nouvelle.

- Depuis le début de ce mandat, ces comités ont bien fonctionné (taux de présence de 95% après 5 ans),
- Ils exercent des fonctions différentes de celles des comités des fêtes qui bénéficient par ailleurs de subventions,
- Il appartient aux comités consultatifs de faire remonter leurs projets au conseil municipal (via une fiche – projet),
- Leurs membres, cooptés pour 3 ans (pour limiter tout essoufflement) sont invités à participer aux commissions de la commune nouvelle.



# La gouvernance, clé de la *réussite* de la commune nouvelle ?

## Au niveau des communes déléguées

- L'ouverture de conseils communaux existants à des non élus permet de préparer d'ores et déjà les conseils consultatifs d'après 2020,
- Les élus s'accordent sur la nécessité d'encourager et de soutenir leur activité : mise en place de dotations fléchées et/ou d'appels à projets,
- Sur les territoires très ruraux : possibilité d'une organisation en pôle pour pallier le déficit d'engagement qui pourrait exister dans certaines petites communes historiques.

La création d'une instance supplémentaire (**Comité des maires ou conférence des maires**) réunissant le maire de la commune nouvelle et les maires délégués est jugée indispensable pour assurer le fonctionnement au quotidien et coordonner (et planifier) la réalisation des projets dans les communes déléguées.

## Des relations avec l'intercommunalité à installer

**S**ans équivoque, les participants à l'atelier ont considéré que le maire de la commune nouvelle doit être impliqué au niveau de l'intercommunalité. Par ailleurs, l'information doit circuler de façon régulière auprès des conseillers municipaux. Pour ce faire, une présentation des projets et décisions communautaires en début de conseil municipal (et non à la fin) est recommandée. Enfin, l'accroissement du périmètre de l'intercommunalité ne doit pas être un frein à l'organisation d'une réunion annuelle à laquelle sont conviés tous les conseillers municipaux (Exemple de Saumur Val de Loire).

## Des relations à rebâtir avec les services

**L**a réussite de la nouvelle organisation repose en tout premier lieu sur la qualité du binôme maire/DGS qui doit être en capacité de piloter l'organisation des services.

Côté élus, de nouvelles compétences sont attendues en particulier en matière de management d'équipe (délégation et contrôle) pour assurer le fonctionnement au quotidien.

### **Pour s'adjoindre les compétences nécessaires au fonctionnement de la nouvelle collectivité, différentes initiatives ont été exposées :**

- Mutualisation d'un responsable informatique avec une collectivité voisine (Longuenée-en-Anjou), voire avec l'intercommunalité (en projet à Noyant Villages),
- Appel à des compétences externes pour maîtriser la masse salariale (Doué-en-Anjou),
- Recrutement d'un policier municipal qui devient alors le référent de l'ordre public au quotidien pour les habitants (et qui permet de soulager les élus),
- Pour impliquer les équipes de salariés, certaines collectivités ont fait l'expérience de faire participer les agents à des commissions extra-municipales regroupant, outre les élus, des représentants de la population (Verrières-en-Anjou).



## Quel *avenir*, pour les écoles dans la commune nouvelle ?

Issue du regroupement de plusieurs communes historiques, la commune nouvelle exerce sa compétence sur ce nouveau périmètre et a, de ce fait, une incidence sur l'organisation scolaire et périscolaire du territoire : reprise des accords intercommunaux existants, institution d'une carte scolaire, harmonisation des coûts et des modes de gestion, mutualisation du personnel... Outre les impératifs de gestion, cette réorganisation doit répondre aux inquiétudes des parents d'élèves et des enseignants sur la pérennité de l'offre scolaire sur le territoire.





# Quel *avenir*, pour les écoles dans la commune nouvelle ?

## Une nécessité d'harmoniser l'offre scolaire sur le territoire

### Tenir compte des accords existants

- Si un Regroupement Pédagogique Intercommunal fonctionne sur le seul territoire des communes regroupées, son maintien n'est pas nécessaire car la gestion des écoles relève du conseil municipal de la commune nouvelle, dont le maire dispose par ailleurs du pouvoir d'inscription des enfants sur l'ensemble du territoire. L'Education Nationale ne s'est pas manifestée concernant le devenir de ce qui deviendrait un accord « intracommunal » et rien ne s'oppose, par exemple, à ce que des écoles de cycle (tout primaire ou tout maternelle) soient conservées avec maintien d'un directeur.
- Si les accords scolaires concernent des écoles de communes extérieures, un Regroupement Pédagogique Intercommunal ou une entente peuvent être conservés, la commune nouvelle se substituant dans ce cas aux droits et obligations des communes regroupées.

### Redéfinir la carte scolaire en gardant un équilibre global

- Une commune disposant de plusieurs écoles peut procéder à une sectorisation scolaire, c'est-à-dire à l'établissement d'une carte scolaire définissant des règles pour l'inscription des enfants, sur la base de critères (géographiques ou familiaux).

- La sectorisation, qui n'est pas obligatoire, peut avoir pour objectif de garder une école dans une commune déléguée, par exemple, ce qui est une préoccupation des élus de communes nouvelles, mais ne peut conduire, par un simple transfert d'élèves, à sauver un poste lorsqu'il n'est pas « sauvable ».
- Les règles établies par la carte scolaire ne doivent pas être bougées sans motif majeur. En effet, ces règles ont une incidence forte, pour les communes, en termes de transport, de relations avec les familles et, pour l'Education Nationale, en termes de postes d'enseignants. C'est pourquoi il est recommandé de contacter les Services de l'Education Nationale pour travailler en amont et en concertation sur les projets de sectorisation.

### Attention !

La loi protège le regroupement des fratries, mais uniquement pour la scolarisation dans une commune extérieure (différente de la commune de résidence). Lorsque la sectorisation se fait à l'intérieur d'une même commune, ce critère de dérogation doit faire l'objet d'une décision expresse de la collectivité.



# Quel *avenir*, pour les écoles dans la commune nouvelle ?

## Harmoniser la gestion et l'accueil dans les différentes écoles

• Lorsque la commune nouvelle regroupe plusieurs écoles de communes historiques, une harmonisation est nécessaire pour calculer, dans un premier temps, le nouveau coût moyen par élève servant de base au forfait communal des écoles privées et à l'éventuelle participation demandée aux communes de résidence pour la scolarisation d'élèves extérieurs dans les écoles publiques. Elle est également nécessaire pour mettre en concordance les aides financières et moyens mis à disposition des différentes écoles publiques et privées. Un lissage peut être appliqué dans ces différentes hypothèses.

Par ailleurs, la création de la commune nouvelle peut être l'occasion d'une harmonisation des tarifs et des modes de gestion de la restauration scolaire, voire d'une réflexion approfondie sur l'organisation de ce service.





# Quel *avenir*, pour les écoles dans la commune nouvelle ?

## Rechercher une implication plus grande des acteurs de la vie scolaire

### Mieux gérer les personnels communaux mis à disposition des écoles

• La réorganisation des services de la commune nouvelle a parfois généré des difficultés, en modifiant la relation hiérarchique avec les agents sur le terrain (exemple de la nomination d'un responsable Enfance-Jeunesse avec le personnel de cantine). Par ailleurs, la polyvalence souhaitable des agents entre les écoles se heurte à la résistance au changement et à la force des habitudes. Pour les ATSEM, elle se heurte aussi à une difficulté pratique de mise en oeuvre, en raison de la diversité des horaires qui nécessite une harmonisation préalable.

• Les élus soulignent toutefois que la commune nouvelle facilite le recrutement des ATSEM, en permettant d'associer des temps courts sur plusieurs écoles. Autre initiative rendue possible par la gestion mutualisée des écoles sur le territoire de la commune nouvelle : la réflexion menée avec le personnel et les enseignants à Baugé-en-Anjou sur la pause méridienne et la surveillance des cours de récréation (postures et compétences, définition d'un espace dynamique et d'un espace calme, intervention d'animateurs, mallettes de jeux écologiques).

### Développer les relations avec les membres de l'équipe éducative

• Certaines communes organisent des rencontres régulières avec les directeurs des écoles et les enseignants (Baugé en Anjou : 2 fois par an). Il n'existe pas d'instances spécifiques pour les parents d'élèves (hors le conseil d'école) mais des consultations sur les changements liés à l'école et des sondages sur les attentes en matière de restauration scolaire sont organisés (Terranjou). Par ailleurs, des invitations aux commissions restauration sont envoyées aux parents du public et du privé.

• Le Conseil Municipal d'Enfants peut être un outil efficace pour développer des projets associant écoles publiques et écoles privées. A Sèvremoine, il existe dans chaque commune déléguée et permet un lien avec les écoles privées.

#### Initiative

##### *Une formation commune des ATSEM à Sèvremoine*

Cette formation en intra de l'ensemble du personnel des écoles de la commune permet de partager les expériences et de développer les compétences, mais aussi de se rencontrer et de tisser des liens interpersonnels entre les agents.





# Quel *avenir*, pour les écoles dans la commune nouvelle ?

## Repenser et animer l'environnement scolaire

### Repenser les services éducatifs

- La conclusion de marchés de fournitures (informatique...) et de services (transports...) dans le cadre mutualisé de la commune nouvelle a permis d'obtenir des tarifs plus avantageux (Baugé-en-Anjou).
- Les projets communs entre écoles sont difficiles à mettre en oeuvre car ils doivent trouver leur place entre projet pédagogique et projet culturel et nécessitent une adhésion de tous qui ne peut se faire que dans la durée.
- L'internalisation de certains services est parfois envisagée : pour un service comme la restauration scolaire, la gestion en régie peut être souhaitée pour harmoniser et maîtriser la gestion, notamment tarifaire. Mais beaucoup de communes nouvelles ne veulent pas rompre un équilibre existant reposant sur des associations et limitent leur intervention aux cas de défaillance de ces associations. Cette volonté de soutien va cependant parfois de pair avec une harmonisation des niveaux de prestation (Sèvremoine).

### Promouvoir les activités péri ou para-scolaires

La plupart des communes sont revenues à la semaine de 4 jours et réfléchissent de ce fait au développement d'activités de substitution pour les élèves :

- Ecoles de sport pour l'expérimentation de nouvelles pratiques sportives avec des animateurs de l'association Profession Sports Loisirs les mercredis ou soirs de semaine (Ombrée-d'Anjou) ou travail avec des associations sportives dans le cadre du PEDT (Bellevigne-en-Layon).

- Activités culturelles parfois sur le temps scolaire : accès facilité à la Médiathèque, à la bibliothèque, intervention d'un artiste en résidence, cybercentre, actions de sensibilisation (compagnie de danse, Ligue de Protection des Oiseaux). Dans la plupart des témoignages des communes nouvelles, apparaît la volonté de faciliter l'accès à ces activités par l'organisation de transports (circuit bus ou plusieurs minibus). Une commune privilégie le covoiturage (Baugé-en-Anjou).

Un chiffre cité par une commune établit que la fréquentation d'un accueil de loisirs ne touche que 20% des enfants, alors que les TAP en rassemblent 80%...

- Des aides facultatives sont octroyées dans beaucoup de communes nouvelles : restauration scolaire, transport pour les familles des communes déléguées sans moyen de transport, accès ALSH, aide à la pratique d'un sport sur le territoire...
- L'octroi des aides peut aussi avoir pour objectif secondaire le renforcement de la relation commune nouvelle - associations.



## Comment améliorer la gestion des *services* à la population ?

Unanimement et sans équivoque, les élus présents constatent une amélioration globale des services proposés à la population en termes de communication auprès des administrés, d'accès à la santé, d'action sociale, de services aux personnes âgées, d'éducation, d'offre « enfance jeunesse » et « petite enfance », d'accueils en mairie, En revanche, ils constatent que l'économie d'échelle présente des limites car l'amélioration des services et/ou la création de certains services engendrent un besoin des compétences renforcé qui peut se traduire par des temps d'adaptation/formation des agents, voire des recrutements supplémentaires.





# Comment améliorer la gestion des *services* à la population ?

## Une réorganisation des services, entre centralisation et proximité

L'élargissement du périmètre d'intervention de la collectivité et l'usage des outils numériques a conduit les élus, en particulier ceux des communes les plus vastes, à distinguer les missions centralisées de celles devant être gérées en proximité, notamment en raison d'une connaissance plus fine des réalités locales.

- À Ombrée-d'Anjou, la gestion des cimetières est assurée au niveau des communes déléguées alors que la partie administrative liée aux concessions et les règlements d'occupation ont été centralisés.
- Si la gestion des services a été centralisée, il n'en demeure pas moins que pour préserver une logique de proximité, on observe sur le terrain des sectorisations à l'échelle d'une ou plusieurs communes déléguées (activités extra-scolaires, services techniques).
- Dans certains cas, il y a eu création ou extension d'un service de police locale. Les aspects bénéfiques de ce service sont soulignés : rôle de proximité (voisinage, animaux), plus grande efficacité dans l'application stricte des règles, due à l'autorité qui s'attache à la fonction.

Quelles que soient les solutions retenues, une présence accrue des élus sur le terrain est indispensable de façon à prendre en compte les attentes des usagers et assurer la coordination avec les services centralisés. De même, il convient de veiller à l'intégration des agents qui travaillent à l'accueil des mairies annexes (risque d'isolement) en leur confiant des dossiers de la commune nouvelle et en assurant des journées de présence dans la mairie principale (Doué-en-Anjou).

## Une accessibilité améliorée

Maisons de Services au public : programmés indépendamment de la mise en place des communes nouvelles, des projets ont été impulsés par l'Etat sur l'ensemble du département. Certains élus expriment des doutes quant à l'utilité de ces structures au regard de leur coût et de leur perception par le citoyen qui risque de n'y voir qu'un échelon administratif supplémentaire.

- Développement de l'e-administration : la commune nouvelle a été l'opportunité d'introduire et/ou de développer de nouveaux outils à disposition des habitants. Par exemple :
  - Enregistrement et suivi des demandes des habitants : site Internet « contact » (Longuenée-en-Anjou), service de la mairie (Segré-en-Anjou Bleu), outil informatique à l'accueil avec répartition auprès des services (Doué-en-Anjou).
  - « Portail familles » pour la restauration scolaire ou les ALSH, réservations, messagerie.

Même si elle répond aux nouveaux usages des citoyens, cette généralisation suscite des inquiétudes au regard de l'affaiblissement du lien social qui en résulte, mais aussi du risque de dépersonnalisation des échanges pouvant conduire à une dilution des responsabilités. Il est aussi souligné que ces nouveaux modes de gestion seraient à l'origine d'un mal-être de certains agents provoqué par l'accélération des processus et l'urgence des réponses à fournir.

En réponse à ces inquiétudes, certains élus évoquent une éducation à l'utilisation de ces outils et pourquoi pas, une charte sur l'usage d'Internet.



# Comment améliorer la gestion des *services* à la population ?

## Des effectifs plutôt en hausse

**G**lobalement, on observe une hausse des effectifs dans la plupart des communes nouvelles et ce pour trois raisons :

- Pour assurer l'encadrement des équipes (en particulier encadrement intermédiaire)
- Pour assurer de nouvelles missions que les communes historiques n'étaient pas en capacité d'assumer seules (recrutement policier municipal, chargé de mission développement local, responsable informatique)
- Municipalisation de certaines activités, en particulier les activités de restauration scolaire, accueils péri-scolaires et activités extra-scolaires confiées préalablement à des associations.

Les recrutements semblent avoir été plus modérés, voire inexistant dans les communes nouvelles issues de la transformation d'une intercommunalité, ces dernières disposant de compétences suffisantes et organisées. D'autres collectivités ont fait le choix du recours à des entreprises prestataires afin de limiter les charges de personnel permanent, mais aussi de donner plus de souplesse dans la gestion, notamment des urgences.

À noter que l'évolution des effectifs implique des obligations supplémentaires, liées au dépassement de seuils d'effectifs (création d'un comité technique par exemple).

## Prendre le temps de l'adaptation

**S**i la création de la commune nouvelle peut ouvrir des perspectives professionnelles pour les agents, la transition entre un travail en autonomie dans une petite équipe et l'intégration dans une équipe plus étoffée avec une hiérarchie peut générer des freins au changement. Ces situations sont d'autant plus difficiles à gérer que se pose, dans le même temps, la question du positionnement des élus et de leurs relations aux services. Autant de points qui supposent de prendre le temps de la discussion.

### **Différentes méthodes ont été mobilisées pour accompagner les agents dans la phase de transition :**

- Formation et coaching des personnels d'encadrement
- Mise en place d'un CODIR (Comité de Direction)
- Expérimentation de nouveaux modes d'organisation avec des agents volontaires (travail en 2x8 par exemple)
- Mise en place de réunions trimestrielles par service, réunions régulières avec les ATSEM, réunions des secrétaires de mairies.

La présence du maire aux côtés du DGS et des responsables de services apparaît comme un élément de facilitation (réunion mensuelle du maire avec chaque service à Longuenée-en-Anjou).



# Comment *optimiser* la gestion du patrimoine ?

**D**es études ont montré une augmentation du patrimoine public, se traduisant notamment par une accumulation de biens (x 3 en 30 ans), régulièrement dénoncée par la Cour des comptes. Cette volonté de thésaurisation se double d'une préférence pour le « neuf » au détriment de la rénovation de l'existant.

Pour les communes nouvelles, l'augmentation du patrimoine communal, liée à la fusion, représente une opportunité réelle de mettre en place une gestion active de ces biens pour dégager des marges de manœuvre.





# Comment *optimiser* la gestion du patrimoine ?

## Un préalable : bien connaître son patrimoine

Dans l'ensemble des communes représentées à la réunion, un inventaire des biens a été réalisé ou est en cours. Plusieurs constats peuvent être faits :

### Une diversité des solutions retenues

• Longuenée-en-Anjou : la réflexion est partie d'une idée émise par la commission des finances en septembre 2019. Le recours à un logiciel spécialisé étant jugé trop compliqué, le choix a été fait de regrouper les données sur un fichier Excel, à partir

de l'application développée par ESPELIA à l'intention des adhérents de l'AMF (voir encadré).

• Daumeray : aucun travail spécifique n'a été effectué mais la renégociation des assurances a conduit à une meilleure connaissance du patrimoine.

• Gennes-Val de Loire : le recensement du patrimoine des communes regroupées repose d'abord sur la connaissance du terrain par les élus, mais aussi sur la procédure de mise aux normes d'accessibilité qui a nécessité la définition de priorités. Aucun logiciel n'a été utilisé, la réflexion se faisant au coup par coup.

### Un logiciel d'inventaire gratuit

Une application a été développée par ESPELIA afin de faciliter la réalisation d'un inventaire du patrimoine des collectivités, de diagnostics, d'une ou plusieurs stratégies de gestion, etc. Cet outil est disponible en ligne sur le site de l'AMF, à l'adresse

<https://patrimoinepublic.amf.asso.fr>

en version démonstration pour tous les publics et en accès gratuit pour les seuls adhérents de l'AMF.

- Val-du-Layon : la création de la commune nouvelle a été l'occasion de mesurer l'état des bâtiments mais aucun logiciel n'a été utilisé, ni aucun répertoire établi.
- Bellevigne-les-Châteaux : là aussi, la renégociation des assurances a été l'occasion de recenser le patrimoine de la commune nouvelle, étant précisé qu'une visite de la commune a été organisée pour les élus afin de découvrir notamment les équipements communaux.





# Comment *optimiser* la gestion du patrimoine ?

## Un niveau d'équipement jugé satisfaisant malgré quelques bémols

L'analyse des réponses révèle un niveau d'équipement satisfaisant, avec quelques bémols en ce qui concerne particulièrement le secteur de la **petite enfance**, où l'insuffisance d'équipements constatée s'explique notamment par les contraintes très importantes exercées par la Protection Maternelle et Infantile, avec des mises aux normes incessantes.

C'est vrai aussi pour le **périscolaire** en raison de l'utilisation plus importante des services, pas uniquement liée à l'augmentation de population : exemple de Doué-en-Anjou, où la fréquentation du restaurant scolaire est passée de 50 % des enfants scolarisés à 80 %...

Enfin, beaucoup de projets de Maisons de Santé sont réalisés ou en cours de réalisation afin d'améliorer l'**offre de santé**. Il en est ainsi à Doué-en-Anjou où un investissement important a été fait pour accueillir les médecins en centre ville, dans des conditions optimales de locaux et de services, mais aussi à Gennes-Val de Loire et Bellevigne-les-Châteaux (début des travaux prévu en 2021). A noter l'expérience de Val-du-Layon d'une Maison de Santé sans médecin (ostéopathe, infirmière), en raison d'un pôle santé avec des médecins dans une commune voisine. D'autres structures similaires existent : maison médicale comprenant seulement des médecins, maison médicale de garde pour assurer les soins aux heures où les cabinets médicaux sont fermés (Longuenée-en-Anjou). Le regroupement a parfois des effets non désirés, comme à Daumeray où les jeunes médecins ne veulent plus assurer de permanences.

## Faire évoluer son patrimoine

À Doué-en-Anjou, tous les biens jugés inutiles sont **vendus** (exemple des anciennes mairies annexes de Douces et Soulangier, communes fusionnées dans les années 70), permettant ainsi une économie d'impôts fonciers et

de consommations d'eau et d'énergie. Cette politique d'aliénation, gérée par une commission spécifique, concerne aussi les communes déléguées. Dans ce cas, l'argent issu de la transaction est réinjecté dans la commune concernée, désamorçant ainsi les réactions potentielles de la population.

**Le cas des édifices culturels**  
Les communes nouvelles ont parfois un patrimoine culturel très riche (par exemple 14 églises à Doué-en-Anjou, de nombreuses églises classées à Gennes-Val de Loire). Au fil des années, la fréquentation de ces édifices tend à diminuer pour parfois disparaître faute d'office. Il n'en demeure pas moins que la population y reste attachée (raison culturelle/identitaire) et de nouveaux usages se font jour. Cette évolution est constatée aussi dans l'utilisation profane des édifices, admise plus facilement par les autorités religieuses, même si une charte d'utilisation des édifices religieux a été diffusée en 2015 par le diocèse d'Angers.

**La réhabilitation des bâtiments** est une autre solution mais se heurte parfois, dans certains départements, au refus des bailleurs sociaux de créer des logements dans des bâtiments anciens (coût de rénovation énergétique élevé, facture énergétique qui reste souvent plus lourde que dans le cadre d'une construction neuve pour les usagers). Ce mouvement n'a pas été constaté en Maine et Loire, où beaucoup de financements (DETR, Région, fonds européens) sont mobilisables pour de telles opérations.



# Comment *optimiser* la gestion du patrimoine ?

## Nouvelle affectation des bâtiments

- Le point fait sur le patrimoine lors de la création de la commune nouvelle permet de réaffecter les bâtiments inutilisés et de revisiter les conventions avec les associations. Des locaux associatifs dans les communes déléguées sont notamment conservés lorsque la commune centre est relativement éloignée (ex : Daumeray distant de 7 kms de Morannes).

Par ailleurs, en ce qui concerne les locaux professionnels, l'objectif est de conserver une affectation commerciale à ces biens privés. Pour cela, il est possible de poser une règle selon laquelle la destination ne peut être changée, mais cette contrainte doit être accompagnée d'une aide à la rénovation, afin d'éviter le développement de friches commerciales.



## Adapter la gestion du patrimoine

### Renégocier les assurances

- Le passage en commune nouvelle génère une baisse de 30% à 40% (en moyenne) du coût des primes d'assurance liées au patrimoine. Cette baisse concerne surtout les garanties « Flotte véhicules » et « Incendie », pour lesquelles la sinistralité est généralement faible dans les communes. Par contre, dans certains cas, l'assurance des aléas « Incivilités » et « Vol » peut occasionner un surcoût.

- L'économie réalisée s'explique par l'effet d'échelle, lié à la globalité de l'assurance de biens auparavant morcelés. La renégociation est également une opportunité de revoir des contrats parfois inadaptés aux besoins, mais elle peut avoir pour conséquence de faire perdre un contrat à l'assureur local au bénéfice d'un groupe.

### La mise en place d'une organisation différente

- Dans la plupart des cas, les communes historiques avaient déjà leurs services techniques et il a fallu réintégrer ces agents dans une nouvelle organisation, avec les problèmes que cela pose, notamment par l'absence de cadres intermédiaires. Dans certains territoires, les personnels techniques ont été transférés à l'intercommunalité, avec la création de pôles par secteurs géographiques.

Toutes ces réorganisations modifient la relation élus-agents, qui ne repose plus sur des instructions données au jour le jour par les élus, mais sur une planification gérée par des chefs de service. Pour conserver le rôle de l' élu, et éviter la dilution de l'aspect humain, il faut trouver des solutions en termes de coordination, adaptées à la taille de la commune nouvelle (exemple de Longuenée-en-Anjou avec la constitution de binômes élu-agent).

Dans la commune de Val-du-Layon, pour recréer un lien de proximité, la liste des travaux est anticipée et un agent peut travailler sous la responsabilité de la commune déléguée à raison d'un jour par semaine.



## Commune *nouvelle* et action sociale

**S**elon le code de l'action sociale et des familles (art. L. 123-4), un Centre Communal d'Action Sociale doit être créé dans toute commune de 1 500 habitants et plus. Dans le cadre de la création d'une commune nouvelle, il n'y a pas de possibilité de maintenir plusieurs CCAS, ni même de créer des sections de CCAS. De ce fait, les CCAS doivent être dissous et laisser place à la constitution d'une nouvelle structure qui intègre l'actif et le passif des CCAS préexistants. Dans les communes les plus petites, lorsqu'elle n'avait pas été transférée à l'intercommunalité ou confiée à un CIAS, l'action sociale était essentiellement assurée par les élus en lien avec les assistantes sociales du Conseil départemental, les aides d'urgence et l'organisation du repas annuel des aînés constituant l'essentiel de l'activité. Selon les cas, les communes nouvelles présentent des niveaux d'intervention différents liés à leurs pratiques pré-existantes et à leur périmètre d'intervention. Ce constat a été relevé dans le Recueil d'expériences de l'action sociale des communes nouvelles du Maine-et-Loire, publié par l'UNCCAS en décembre 2018.





# Commune *nouvelle* et action sociale



## Une organisation territoriale plurielle

- Des communes nouvelles issues de la transformation totale (ou en grande partie) de l'intercommunalité ont conservé la compétence et disposent d'un CCAS structuré. C'est le cas à Doué-en-Anjou qui bénéficie depuis 2014 d'un service composé de 2,5 ETP dont une conseillère en économie sociale et familiale. Pour maintenir un lien social de proximité, le repas des aînés demeure organisé à l'échelle de chaque commune déléguée.
- Les communes nouvelles dans lesquelles la compétence n'avait pas été transférée, souvent de plus petite taille, sont amenées à harmoniser leurs pratiques dans le cadre d'un service unique avant de structurer véritablement leurs interventions. Un ou plusieurs élus en sont responsables et travaillent en étroite collaboration avec un agent dédié (de 0.5 à 1 ETP).
- A Val-du-Layon, commune de 3 400 habitants, les élus ont été amenés à conduire une réflexion avec les communes voisines de Rochefort-sur-Loire, Denée et Mozé-sur-Louet pour mutualiser leurs moyens (personnels supplémentaires partagés) et proposer de nouveaux services.

Pour maintenir un lien de proximité et notamment conserver une connaissance fine des besoins des administrés, certaines communes ont institué des relais dans les communes déléguées (Chemillé-en-Anjou a créé des Centres délégués d'action sociale, à compétence consultative, en lieu et place des CCAS des communes déléguées) ou partagé certains volets de leur action (à Longuenée-en-Anjou, l'affectation des logements sociaux est proposée par le maire délégué de la commune concernée avant d'être soumise à la décision de la Commission d'attribution des aides de la commune nouvelle).

L'élargissement des périmètres d'intervention peut conduire les collectivités à développer comme c'est le cas à Longuenée-en-Anjou, une approche globale de la question sociale en lien avec la politique contractuelle de la Caisse d'Allocations Familiales (Projet Social de Territoire, Convention Territoriale Globale). Cette approche, dont l'intérêt est souligné, permet de mieux identifier les priorités et de bâtir un plan d'actions approprié.



## Une offre sociale renforcée

### L'émergence de projets nouveaux

- La mutualisation des moyens est à l'origine de nouvelles initiatives. On peut citer, par exemple, le lancement d'une réflexion sur la création d'un local destiné aux SDF et la mise en place d'un pôle de services à la population à Longuenée-en-Anjou, l'élaboration d'un projet de développement de l'action Enfance-Jeunesse à Bellevigne-les-Châteaux ou bien encore l'acquisition d'un véhicule pour transporter les denrées de la Banque Alimentaire à Val-du-Layon, en collaboration avec les communes voisines.

### La révision et la formalisation de la gestion des aides

- Outre la rédaction d'un règlement d'attribution des aides réalisé dans la plupart des collectivités qui encadre les conditions d'octroi, d'autres pratiques se développent ou ont été développées : instauration d'une « charte (ou d'un règlement) de la Banque Alimentaire » signée par les bénéficiaires ( Val-du-Layon, Longuenée-en-Anjou), avances remboursables (Doué-en-Anjou).



# Commune *nouvelle* et action sociale

## Les aides spécifiques. De nombreuses options deviennent possibles :

- **Aide au permis de conduire** pour les personnes en besoin de mobilité pour le travail (Val-du-Layon)
- **Aide aux vacances** : versée aux enfants en situation de handicap (Longuenée-en-Anjou), ou aux aînés, pour la gestion de leur budget vacances (Doué-en-Anjou)
- **Aide aux activités** : - 40 % sur les licences loisirs jeunes, par convention avec les associations, selon les ressources, appréciées au regard du « reste à vivre » (Doué-en-Anjou), municipalisation du centre de loisirs par la commune nouvelle et complexes sportifs mutualisés avec, pour conséquence, un accès élargi (Longuenée-en-Anjou)
- **Mutuelle santé communale** : signature d'une convention avec MMEI et Axiome (Longuenée-en-Anjou), avec AXA et Groupama (Val-du-Layon)
- **Téléalarme** : par l'intermédiaire d'Axiome (Val-du-Layon) ou par le CLIC (Longuenée-en-Anjou).

## Les logements d'urgence

- Ils existent dans la plupart des communes représentées pour faire face à des violences conjugales, à une destruction de logement (incendie, dégât des eaux). Les solutions développées sont diverses : logement affecté à ce seul usage, gîte rural privé (Longuenée-en-Anjou), accord avec un bailleur social pour la mise à disposition d'un logement meublé dont le loyer est pris en charge par la commune (Doué-en-Anjou).

## Amélioration des conditions d'accès aux droits.

- L'accueil en mairie se révèle souvent problématique : confidentialité des sujets abordés, réticence des personnes concernées à s'adresser à l'accueil. Ce constat conduit les municipalités à créer un accueil dédié tel qu'à Doué-en-Anjou, même si celui-ci existait avant la création de la nouvelle commune.



## Un fonctionnement partenarial affirmé

### Les associations

- Le tissu associatif apparaît comme un partenaire privilégié des municipalités. À Bellevigne-les-Châteaux, les élus travaillent notamment en étroite collaboration avec l'association intercommunale Familles Rurales. A Doué-en-Anjou, le centre social associatif, financé pour partie par la commune, est très actif ce qui suppose d'assurer les articulations avec les actions portées par la commune. Le principal enjeu demeure de trouver l'équilibre entre l'aide communale structurante et l'engagement bénévole. D'autres relations sont instaurées avec des associations caritatives lorsqu'elles existent telles que les Restos du Cœur ou la Banque Alimentaire.

### Le conseil départemental

- En dépit de l'insuffisance de disponibilité des assistantes sociales parfois relevée, les agents des Maisons Départementales des Solidarités sont jugés assez réactifs et à l'écoute (réunions de coordination au moins 1 fois tous les trimestres à Doué-en-Anjou). Il est toutefois souligné qu'il semble que le niveau de relation dépende de la taille de la collectivité, le périmètre de certaines communes nouvelles étant parfois considéré comme insuffisant à cet égard.



# Commune *nouvelle* et action sociale

## Une relation élus-agents privilégiée

Compte-tenu des moyens limités en personnel en milieu rural ou péri-urbain, les élus sont bien souvent personnellement impliqués. Ils doivent assurer le relais nécessaire vers les services dédiés et vers les référents identifiés pour faire face à certaines situations et dans le même temps, « garder une certaine distance pour ne pas être happé par les problèmes, ne pas se substituer aux professionnels et respecter la confidentialité des dossiers ».

L'instauration d'une relation de confiance et un fonctionnement en binôme élu-agent se révèlent indispensables pour agir efficacement.



## Des priorités actuelles et futures identifiées

Les élus présents considèrent que le logement est une priorité face à l'augmentation constatée des situations d'urgence (divorce, séparation). Il n'y a pas assez de logements disponibles, obligeant les communes à prévoir un éventail de solutions transitoires (mobilhomes camping, logements en attente de démolition ou de rénovation).

**Autre constat :** La précarité tend à s'installer au niveau de générations successives, avec parfois des conséquences sociétales (moins de respect du maire et de ses concitoyens, droit revendiqué aux aides). La rédaction de règlements d'attribution des aides suffisamment précis peut être une réponse comme la demande de contreparties aux aides, cette dernière proposition demeurant toutefois difficile à gérer en termes d'encadrement et de responsabilité.

# Liste des communes nouvelles de Maine et Loire

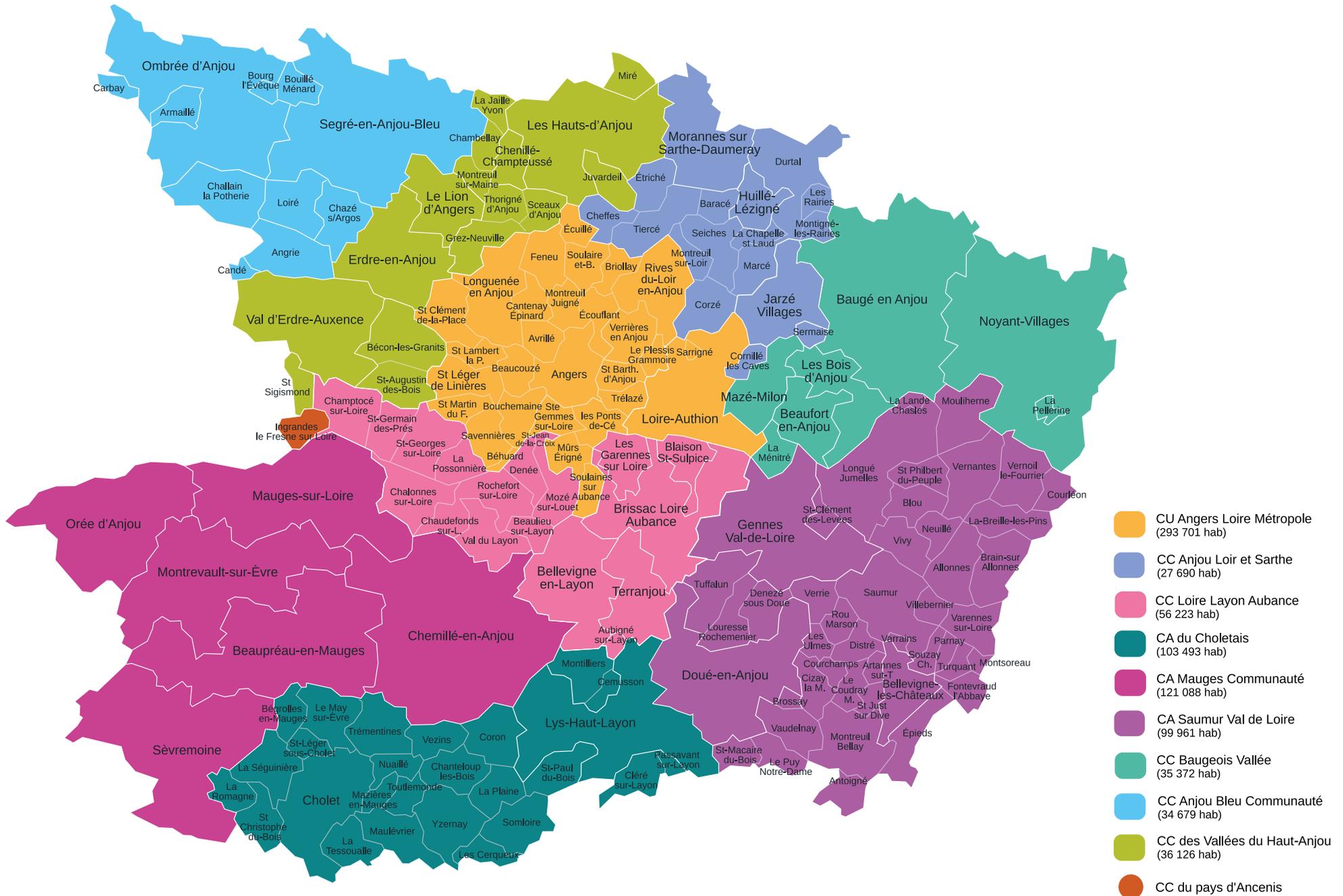
Communes Nouvelles 49	Communes regroupées	Population légale 2020	Téléphone
Baugé-en-Anjou	15	12 142	02 41 84 12 12
Beaufort-en-Anjou	2	7 383	02 41 79 74 60
Beaupréau-en-Mauges	10	23 940	02 41 71 76 80
Bellevigne-en-Layon	5	5 843	02 41 54 14 36
Bellevigne-les-Châteaux	3	3 601	02 41 52 97 23
Blaison-Saint-Sulpice	2	1 279	02 41 57 17 57
Bois-d'Anjou (Les)	3	2 709	02 41 54 73 95
Brissac-Loire-Aubance	10	11 085	02 41 91 74 00
Chemillé-en-Anjou	13	21 982	02 41 30 42 42
Chenillé-Champteussé	2	357	02 41 95 13 20
Doué-en-Anjou	8	11 278	02 41 83 11 83
Erdre-en-Anjou	4	5 829	02 41 61 41 02
Garennnes-sur-Loire (Les)	2	4 629	02 41 91 90 09
Gennes-Val-de-Loire	7	8 889	02 41 51 80 04
Hauts-d'Anjou (Les)	8	8 947	02 41 42 00 04
Huillé-Lézigné	2	1 340	02 41 76 91 48
Ingrandes-le Fresne-sur-Loire	2	2 680	02 41 39 20 21
Jarzé Villages	4	2 770	02 41 95 40 03
Le Lion-d'Angers	2	4 996	02 41 95 30 16

# Liste des communes nouvelles de Maine et Loire

Communes Nouvelles 49	Communes regroupées	Population légale 2020	Téléphone
Loire-Authion	7	16 294	02 41 57 36 08
Longuenée-en-Anjou	4	6 499	02 41 32 67 58
Lys-Haut-Layon	9	8 066	02 41 75 80 60
Mauges-sur-Loire	11	18 730	02 41 77 78 11
Mazé-Milon	2	5 900	02 41 80 60 19
Montrevault-sur-Èvre	11	16 165	02 41 30 02 65
Morannes sur Sarthe-Daumeray	3	3 719	02 41 42 21 08
Noyant-Villages	14	5 803	02 41 89 51 14
Ombree d'Anjou	10	9 249	02 41 92 35 19
Orée d'Anjou	9	16 678	02 40 83 50 13
Rives-du-Loir en Anjou	2	5 650	02 41 69 51 15
Saint Léger-de-Linières	2	3 659	02 41 39 55 36
Segré-en-Anjou Bleu	15	18 388	02 41 92 17 83
Sèvremoine	10	25 983	02 41 55 36 76
Terranjou	3	4 050	02 41 54 31 20
Tuffalun	3	1 810	02 41 59 30 58
Val-d'Erdre-Auxence	3	4 952	02 41 77 41 87
Val-du-Layon	2	3 453	02 41 78 30 46
Verrières-en-Anjou	2	7 445	02 41 21 12 82

# Communes et structures intercommunales à fiscalité propre

## Maine-et-Loire - Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2020



# Les carnets de l'AMF49

Merci aux élu(e)s des communes suivantes qui, par leur participation aux ateliers, ont permis la réalisation de ce recueil :

Baugé-en-Anjou, Beaupréau-en-Mauges, Bellevigne-en-Layon, Bellevigne-les-Châteaux, Brissac Loire Aubance, Doué-en-Anjou, Erdre-en-Anjou, Les Garennes sur Loire, Gennes-Val-de-Loire, Jarzé Villages, Loire-Authion, Longuenée-en-Anjou, Montrevault-sur-Evre, Morannes sur Sarthe-Daumeray, Noyant-Villages, Ombrée d'Anjou, Orée d'Anjou, Rives-du-Loir-en-Anjou, Saint-Léger-de-Linières, Segré-en-Anjou Bleu, Sèvremoine, Terranjou, Val du Layon, Verrières-en-Anjou.

Publication éditée par l'Association des Maires et Présidents de Communautés de Maine et Loire  
9, rue du Clon 49000 ANGERS  
Dépôt légal : 2<sup>ème</sup> trimestre 2021  
Responsable édition : Guy POUTIER, Directeur  
AMF49  
ISBN : 978-2-9577607-0-1