

Les *carnets*
de l' **AMF49**

Retours d'expériences dans les communes nouvelles



 **AMF49**

ASSOCIATION DES MAIRES ET DES PRÉSIDENTS
DE COMMUNAUTÉS DE MAINE-ET-LOIRE



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 ?

Le 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

Sans 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

La 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

Globalement, 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

Si 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 ?

Des 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

Selon 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

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^{ème} trimestre 2021
Responsable édition : Guy POUTIER, Directeur
AMF49
ISBN : 978-2-9577607-0-1