



# Communes nouvelles, l'urgence d'agir !

Mercredi 9 juillet 2014  
Auditorium de l'AMF

## DOSSIER PRESSE

### Contacts presse

**Marie-Hélène GALIN**  
[marie-helene.galin@amf.asso.fr](mailto:marie-helene.galin@amf.asso.fr)  
01 44 18 13 59

**Thomas OBERLÉ**  
[thomas.oberle@amf.asso.fr](mailto:thomas.oberle@amf.asso.fr)



En partenariat avec  
> Mairie-conseils







# Communes nouvelles, l'urgence d'agir !

Mercredi 9 juillet 2014

---

## SOMMAIRE

- ▶ **Communiqué de presse** p. 1
  
- ▶ **Fiche n°1 : Présentation des débats et des intervenants** p. 3
- ▶ **Fiche n°2 : Qu'est-ce qu'une commune nouvelle ?** p. 7
- ▶ **Fiche n°3 : Les deux propositions de loi relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle** p.13
- ▶ **Fiche n°4 : Des communes nouvelles pionnières** p. 17
  
- ▶ **Annexes** p. 21
  - **Annexe 1** : Proposition de loi n°1778 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle présentée par Monsieur Jacques PÉLISSARD.
  - **Annexe 2** : Proposition de loi n°2021 pour des communes fortes, vivantes et efficaces présentée par Madame Christine PIRES-BEAUNE.



**/ COMMUNIQUE DE PRESSE / COMMUNIQUE DE PRESSE /**

## **Communes nouvelles : les maires artisans d'une vraie réforme territoriale**

Réunissant ce jour plus de 180 participants, la Rencontre organisée par l'AMF, en partenariat avec Mairie-conseils, sur le thème "*Commune nouvelle : l'urgence d'agir !*" a été l'occasion de faire le point sur les enjeux de la création de communes nouvelles à l'aube d'une nouvelle organisation territoriale, en présence d'André Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale. Elle a aussi permis, à travers les témoignages et les expériences des maires de communes nouvelles, de préciser les conditions de leur réussite :

- la constitution de commune nouvelle doit s'inscrire dans une démarche volontaire et consensuelle, portée par les élus et respectant l'identité des communes regroupées ;
- le statut de commune nouvelle répond à une diversité de situations territoriales : unir des communes contiguës rurales ou urbaines pour les renforcer, créer une centralité autour de bourgs centres ou petites villes, regrouper les communes d'une même communauté afin d'aller au bout de la logique intercommunale ou anticiper l'extension des périmètres ;
- l'objectif est avant tout celui de l'efficacité de l'action communale, portée par les élus, du maintien et de l'amélioration des services de proximité auprès des habitants. Les maires des communes nouvelles ont témoigné des économies constatées à court terme grâce à ce vecteur puissant de mutualisation et de simplification ; une meilleure maîtrise des dépenses et des gains est également attendue à moyen terme ; et les élus retrouvent une véritable capacité d'action ;
- si elle apparaît comme une nécessité immédiate pour les élus, elle est avant tout une démarche au service d'un projet de territoire. La force de conviction des responsables communaux ou intercommunaux auprès de la population et des agents est essentielle.

Le succès de cette journée a montré que les élus sont d'ores et déjà mobilisés et volontaires pour engager rapidement un projet de commune nouvelle sur la base de dispositions souples, innovantes, offrant davantage de liberté et plus incitatives, dans le respect de l'identité communale et dans la droite ligne des propositions émises par Jacques Pélissard lors du congrès des maires 2013.

C'est pourquoi Jacques Pélissard et Christine Pirès-Beaune ont appelé l'attention du Gouvernement sur les améliorations législatives devant être apportées au régime de la commune nouvelle, sans qu'il soit nécessaire de « tout bouleverser » :

- créer un véritable pacte financier incitatif ;
- faciliter l'installation du conseil municipal pendant la période transitoire ;
- mieux reconnaître la spécificité des communes déléguées et le rôle des maires délégués.

**L'AMF a demandé l'inscription en urgence d'une proposition de loi à l'ordre du jour du Parlement dès la rentrée car les élus demandent à être soutenus et accompagnés dans leur projet. Comme l'a sans cesse rappelé l'AMF : la réforme territoriale sera conduite par les élus locaux au plus près des réalités du terrain ou ne sera pas.**





Communes nouvelles, l'urgence d'agir !

Mercredi 9 juillet 2014

---

## FICHE N° 1

### PRÉSENTATION DES DÉBATS ET DES INTERVENANTS

Débats et échanges placés sous la présidence de **Jacques PÉLISSARD**, président de l'AMF. Intervention d'**André VALLINI**, secrétaire d'État à la Réforme territoriale.

Rencontre animée par **Christine NEMARQ**, journaliste, rédactrice en chef de *maire-info.com* et chef de la rubrique Territoires de *Maires de France*.

**13h45**      **Accueil café**

**14h00**      Ouverture par **Jacques PÉLISSARD**, président de l'AMF

**14h10**      **Présentation des enjeux et problématique**

**Michel VERPEAUX**, professeur agrégé de droit public, spécialiste de droit constitutionnel.

*Dans un contexte de réorganisation des différents niveaux de collectivités, quelle sera l'organisation du bloc communal ? La création de communes nouvelles peut-elle être un vecteur puissant de la réforme territoriale ? Faut-il poursuivre l'intercommunalité telle que nous l'avons connue ? Quel rôle pour les communes nouvelles dans ce cadre ? Des solutions différentes pour les territoires ruraux ?*

**Deux séquences sous la forme de « table-ronde »**

**14h20**      **Commune nouvelle : nouvelle donne au sein du bloc  
commune/intercommunalité**

La création de communes nouvelles recouvre des finalités plurielles : le regroupement de communes de petite taille afin de constituer « *des communes plus fortes dans une intercommunalité de projet* », la création d'une « centralité » autour de bourgs-centres, périurbain ou de petites villes ou encore l'aboutissement de l'intégration intercommunale. Quelles sont les perspectives des communes nouvelles dans le cadre de la réforme territoriale ? Quels sont les enjeux de leur création au regard de la relance des schémas départementaux de coopération intercommunale (et notamment vis-à-vis de l'objectif de communautés de 20 000 habitants) ?



## **André VALLINI, secrétaire d'État à la Réforme territoriale**

**Jacqueline GOURAULT**, sénatrice de Loir-et-Cher, présidente de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, présidente de la commission Intercommunalité de l'AMF.

*Pourquoi la commune nouvelle semble-t-elle avoir du mal à s'installer dans le paysage institutionnel ? Quelle place pour la commune nouvelle dans la réforme territoriale de demain et vis-à-vis de l'évolution de l'intercommunalité ?*

**Alain LAMBERT**, ancien ministre, président du conseil général de l'Orne, président de l'Association des maires de l'Orne (61)

*Dans un contexte financier contraint, la commune nouvelle peut-elle être un axe puissant de mutualisation et de réduction des dépenses publiques ? A quelles conditions ?*

**Michel MERCIER**, ancien ministre, maire de Thizy-les-bourgs (69) : commune nouvelle créée en 2013, ancien président du conseil général du Rhône et co-fondateur de la future métropole de Lyon.

*Quel rôle et quelle place pour les communes nouvelles dans le bouleversement territorial à venir dans le département du Rhône et plus généralement en France ?*

## **Echanges avec la salle**

### **15h30      Commune nouvelle, comment réussir ?**

La mise en place de communes nouvelles est un processus encore peu connu. Quels en sont les avantages et les inconvénients, pour quelle finalité ? Quels sont les impacts en termes d'organisation (gouvernance, fonctionnement du conseil, création de communes déléguées, rôle des maires délégués...) et de mutualisation (compétences, services publics...) ? Quelles conséquences sur le plan financier et fiscal ? etc.

## **Expériences de maires de communes nouvelles et témoignages d'élus porteurs d'un projet.**

Les intervenants exposeront et débattront de leurs projets passés ou à venir, des conditions de leurs mises en œuvre (difficultés et blocages à lever) mais aussi des avantages attendus ou obtenus.

## **André VALLINI, secrétaire d'État à la Réforme territoriale**

**Philippe CHALOPIN**, maire de la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou, président de la communauté de communes du Canton de Baugé (49)

*Commune nouvelle créée au 1<sup>er</sup> janvier 2013, Baugé-en-Anjou regroupe 6 500 habitants, 5 communes pour une superficie de 78,5 km<sup>2</sup>. Avec un budget de 10 millions d'euros, elle emploie près de 80 employés territoriaux.*

**Michel MERCIER**, maire de la commune nouvelle de Thizy-les-bourgs (69) :

*Commune nouvelle créée au 1<sup>er</sup> janvier 2013, Thizy-les-bourgs regroupe 5 communes, 6 500 habitants, pour une superficie de 44,5 km<sup>2</sup> elle compte 70 agents territoriaux. La commune est membre de la communauté de communes de l'Ouest Rhodanien (50 000 habitants, 17 communes).*





**Jean-Luc GUILHOT**, président de la communauté de communes du Canton d'Aurignac et **Jean-Michel LOSEGO**, maire d'Aurignac (31).

*Les élus portent un projet de commune nouvelle à l'échelle de la communauté de communes : 19 communes, 4 300 habitants, 190 km<sup>2</sup>, ...*

## **16h15** Présentation des propositions de loi visant à améliorer le régime de la commune nouvelle

**Jacques PÉLISSARD**, député du Jura (39) et président de l'AMF, sur le contenu et les objectifs de la proposition de loi portée par l'AMF relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle.

*Quelles sont les propositions destinées à assouplir le fonctionnement de la commune nouvelle et inciter à sa création, sur une base volontaire ? La commune nouvelle peut-elle être conçue comme l'aboutissement de l'intercommunalité ? A quelles conditions ?*

**Christine PIRES-BEAUNE**, députée du Puy de Dôme (63) sur le contenu et les objectifs de la proposition de loi « pour des communes fortes, vivantes et efficaces »

*Quelles sont les conditions de création de la commune nouvelle ? Présentation de l'incitation financière avec la fixation d'un seuil minimum de population à 1 000 habitants, rattachement obligatoire à un EPCI.*

### **Échanges avec la salle**

**16h50** Synthèse par **Jacques PÉLISSARD**

**17h00** Clôture par **André VALLINI**, secrétaire d'État à la Réforme territoriale





## Communes nouvelles, l'urgence d'agir !

Mercredi 9 juillet 2014

---

# FICHE N° 2

## QU'EST-CE QU'UNE COMMUNE NOUVELLE ?

La commune nouvelle est issue d'une disposition instituée par la loi de Réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Cette disposition remplace le dispositif de fusion de communes issu de la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 (dite loi Marcellin).

L'objectif est de proposer une formule rénovée de regroupement de communes aboutissant à la création d'une «commune nouvelle» pouvant, notamment, s'appuyer sur le périmètre des intercommunalités auxquelles les communes adhèrent.

### 1 | Qui prend l'initiative de la création de la commune nouvelle ?

Des communes contiguës peuvent se regrouper en une commune nouvelle. Cela peut concerner tout ou partie des communes regroupées au sein d'une intercommunalité à fiscalité propre.

**L'initiative de la création d'un tel regroupement peut provenir des conseils municipaux :**

- 1) soit des conseils municipaux concernés par accord unanime, la consultation des électeurs n'est pas obligatoire dans ce cas ;
- 2) soit avec l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci. La consultation des électeurs est obligatoire dans ce cas.

**L'initiative peut également émaner du conseil communautaire d'un EPCI à fiscalité propre.** Cette décision est soumise à l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci. La consultation des électeurs est obligatoire. Dans ce cas, la commune nouvelle se substitue à l'EPCI à fiscalité propre.

**Enfin, le projet de commune nouvelle peut être porté par le préfet,** avec l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale de celles-ci. La consultation des électeurs est obligatoire dans ce cas.



## 2 | Comment la commune nouvelle est-elle gouvernée ?

La commune nouvelle est soumise aux mêmes règles que les communes. Elle dispose donc d'un maire et d'un conseil municipal, la loi prévoit cependant un régime transitoire jusqu'aux prochaines élections municipales.

Le maire et les adjoints de chacune des anciennes communes entrent obligatoirement dans le conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire. Par ailleurs, le maire de l'ancienne commune devient maire délégué, de droit, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Pendant cette période, l'effectif total du conseil ne peut pas dépasser 69 membres, sauf dans les cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges complémentaires.

De plus, le nombre de conseillers provenant de chacun des anciens conseils municipaux est réparti proportionnellement au nombre des électeurs inscrits, suivant la règle du "plus fort reste". Ainsi tous les anciens conseillers municipaux ne rentrent pas obligatoirement dans le nouveau conseil municipal.

## 3 | Quelle est la représentation de la commune nouvelle au sein du conseil communautaire ?

Pendant la période transitoire, en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, un nombre de sièges égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des communes concernées est attribué à la commune nouvelle.

Dès le prochain renouvellement général des conseils municipaux, les règles applicables aux communes pour l'élection des délégués qui siègeront au sein du conseil communautaire s'appliquent de la même manière aux communes nouvelles.

## 4 | La commune nouvelle doit-elle intégrer un EPCI à fiscalité propre ?

Lorsque la commune nouvelle regroupe l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI, elle a l'obligation d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre à compter du 1<sup>er</sup> janvier de la deuxième année suivant celle de sa création.

La commune nouvelle doit faire le choix de sa communauté de rattachement lorsqu'elle est issue de communes contiguës membres d'EPCI à fiscalité propre distincts. Son conseil municipal délibère dans le mois de sa création pour son rattachement à l'établissement public de son choix.

Le rattachement de la commune nouvelle est automatique si l'une des communes dont elle est issue est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole.



## 5 | Que deviennent les anciennes communes ?

Les anciennes communes deviennent des communes déléguées dans un délai de six mois après la création de la commune nouvelle, sauf décision contraire. Cela implique qu'elles conservent leur nom ainsi que leurs limites territoriales, mais elles perdent le statut de collectivités territoriales.

Le conseil municipal de la commune nouvelle peut supprimer les communes déléguées à tout moment.

### **La création de communes déléguées entraîne de plein droit pour chacune d'entre elles :**

- 1) l'institution d'un maire délégué, désigné par le conseil municipal de la commune nouvelle en son sein (les anciens maires sont les maires délégués de droit pendant la phase transitoire) ;
- 2) 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. Les communes déléguées conservent ainsi une assise territoriale : le conseil de la commune déléguée – lorsqu'il est créé – se réunit à l'annexe de la mairie située sur le territoire de la commune déléguée ;
- 3) le conseil municipal de la commune nouvelle peut également désigner, parmi les conseillers communaux, un ou plusieurs adjoints au maire délégué. Leur nombre ne peut excéder 30 % du nombre total des conseillers communaux.

## 6 | Quel est le rôle du maire de la commune déléguée ?

Le maire délégué remplit les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut être chargé, dans la commune déléguée, de l'exécution des lois et règlements de police et recevoir du maire de la commune nouvelle des délégations. Enfin, le maire délégué préside le conseil de la commune déléguée.

Il rend un avis sur les autorisations d'urbanisme, les permissions de voirie, les projets d'acquisition, d'aliénation d'immeubles ou de droits immobiliers réalisés par la commune nouvelle, les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation.

Il est informé des DIA (déclarations d'intention d'aliéner) lors des procédures de préemption. Il est possible de créer dans chaque commune déléguée des conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations, une caisse des écoles, etc.

## 7 | Peut-on créer un conseil de la commune déléguée ?

Le conseil municipal d'une commune nouvelle peut décider, à la majorité des 2/3 de ses membres, la création dans une ou plusieurs communes déléguées d'un conseil de la commune déléguée, composé du maire délégué et de conseillers communaux, dont il fixe le nombre, désignés par le conseil municipal parmi ses membres.



Ces conseils répondent aux mêmes règles de fonctionnement que le conseil municipal de la commune nouvelle. Les attributions de la commune déléguée correspondent aux dispositifs applicables aux arrondissements de la loi PLM.

Le conseil de la commune déléguée délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive, et d'information de la vie locale, qu'il gère. Il peut recevoir, par délégation, la gestion de tout équipement ou service de la commune. Il est saisi pour avis des projets de délibération sur les affaires exécutées sur le territoire, il est consulté sur le montant des subventions aux associations, sur l'établissement ou la modification du PLU et sur tout projet d'opération d'aménagement. Il peut demander au conseil de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire, il peut adresser des questions écrites au maire ou encore émettre des vœux sur les objets intéressant le territoire.

## 8 | De quelles ressources financières disposent les communes nouvelles ?

La fiscalité de la commune nouvelle n'est pas différente de celle des autres communes. Elle bénéficie de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises, d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères si elle le souhaite etc. Les communes nouvelles sont soumises aux règles de liens entre les taux de fiscalité votés.

Si les taux d'imposition sont différents dans les anciennes communes qui se regroupent, les taxes communales peuvent être soumises à une intégration fiscale progressive pendant 12 ans sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle ou sur délibérations concordantes (unanimité) des anciens conseils municipaux des communes concernées (cette décision doit être prise avant le 1<sup>er</sup> octobre pour une application dès l'année suivante). Toutefois, cette procédure n'est possible que s'il existe de forts écarts entre les taux (le taux de la commune la moins imposée doit être inférieur ou égal à 80 % du taux de la commune la plus imposée). Enfin, le lissage devra être précédé d'une homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation.

Les communes nouvelles perçoivent – au même titre que les communes – la dotation globale de fonctionnement (DGF) calculée dans les mêmes conditions.

Elles perçoivent également :

- 1) une part « compensations » (troisième composante de la dotation forfaitaire des communes) égale à la somme des montants perçus par les anciennes communes. Cette part est minorée du montant de la TASCOM ;
- 2) un complément de garantie (quatrième composante de la dotation forfaitaire des communes) de première année calculé par addition des montants versés aux communes l'année précédente ;



- 3) une dotation de consolidation égale à la dotation d'intercommunalité qui aurait été perçue, au titre de cette même année, par la ou les communautés à laquelle elle s'est substituée ;
- 4) une part « compensation » égale à la somme des montants de dotation de compensation perçus par la ou les communautés à laquelle elle s'est substituée ;
- 5) les dotations de péréquation des communes dans les conditions de droit commun. Les communes nouvelles perçoivent à compter de la première année, une attribution au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) composée des trois fractions de la DSR perçues par les anciennes communes l'année précédente.

## 9 | Quels sont les avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle ?

Outre l'effet de seuil qui s'opère sur la dotation de base des communes nouvelles (au-delà de 500 habitants, une commune perçoit une dotation de base plus importante car la population DGF prise en compte est pondérée par un coefficient), les communes nouvelles regroupant une population inférieure ou égale à 10 000 habitants et créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ainsi que celles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014, sont exonérées de l'effort que représente la réduction des dotations de l'État à compter de 2014 et ce jusqu'en 2016.

Ces communes nouvelles sont également garanties de percevoir, à compter de l'année de leur création, les deux parts de dotation nationale de péréquation (DNP) que percevaient chaque commune avant de se regrouper.

Enfin, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, les transferts de biens, droits et obligations résultant de la création de commune nouvelle, quel que soit son périmètre, sont exemptés de tout droit, taxe, salaire ou honoraire.

## 10 | Quelles sont les ressources des communes déléguées ?

Chaque année, le conseil de la commune nouvelle arrête les modalités de répartition des sommes destinées aux « dotations » des communes déléguées. Il s'agit de dotations d'investissement, de dotations d'animation locale et de dotations de gestion locale.







Communes nouvelles, l'urgence d'agir !

Mercredi 9 juillet 2014

---

## FICHE N° 3

### LES DEUX PROPOSITIONS DE LOI RELATIVES À L'AMÉLIORATION DU RÉGIME DE LA COMMUNE NOUVELLE

#### 1 | Proposition de loi portée par l'AMF

Déposée le 31 janvier 2014 à l'Assemblée nationale par Jacques Péliissard, au nom de l'AMF, suite à la Résolution Générale du Congrès de novembre 2013, cette proposition de loi prévoit d'assouplir et de rendre plus attractif, notamment par des incitations financières, le dispositif de commune nouvelle afin d'accompagner les collectivités qui souhaiteraient s'engager, sur une base volontaire, dès le début du prochain mandat.

**La proposition de loi, organisée selon cinq axes, vise à :**

- **Assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire** en offrant la possibilité aux conseils municipaux, par délibérations concordantes, de maintenir l'ensemble des élus issus des anciennes communes jusqu'en 2020 (année de renouvellement général des conseillers municipaux).
- **Renforcer la place et le rôle des maires délégués en facilitant leur intégration au sein de la municipalité en tant qu'adjoints et reconnaître la création d'une conférence municipale** – organe facultatif de coordination et de discussion – qui regroupe le maire et les maires délégués.
- **Créer un véritable pacte financier incitatif**  
Mise en place d'un pacte de stabilité de la DGF pendant trois ans pour les communes nouvelles regroupant moins de 10 000 habitants et créées au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016 (soit un dispositif glissant jusqu'en 2018). Ce pacte intégrerait également les dotations de péréquation (DSR, dotation nationale de péréquation et DSU). Il est proposé d'étendre l'exonération de la baisse des dotations de l'Etat (votée dans la loi de finances pour 2014) dès la première année et pour trois ans. Ainsi, la commune nouvelle serait assurée de percevoir, pendant cette période, une DGF au moins égale aux montants perçus par les communes l'année précédente, non imputée des baisses annoncées de dotations.



Un dispositif financier équivalent garantirait l'intégralité de la DGF des EPCI et des communes pendant trois ans lorsque la commune nouvelle se substitue à un EPCI à fiscalité propre, sans condition de population.

L'assouplissement du délai de lissage des taux de fiscalité des communes, aujourd'hui fixé à douze ans, est également prévu.

- **Mieux articuler la création d'une commune nouvelle avec la carte intercommunale** en proposant d'allonger le délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté d'au moins 5 000 habitants. Le conseil municipal pourrait alors se prononcer à tout moment et au plus tard à la date de la prochaine révision du schéma départemental de coopération intercommunale (2021).
- **Mieux prendre en compte les spécificités des communes déléguées (anciennes communes)** en les identifiant dans le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme (PLU) et clarifier les conditions d'harmonisation des différents documents d'urbanisme jusqu'à l'élaboration du nouveau PLU.

**L'AMF demande l'inscription urgente d'une proposition de loi conjointe à l'ordre du jour du Parlement, afin que les communes intéressées puissent se lancer dans la démarche de constitution de commune nouvelle sur la base de dispositions améliorées et plus incitatives que celles en vigueur.**

## 2 | Proposition de loi portée par Christine PIRES-BEAUNE

La proposition de loi « **Pour des communes fortes, vivantes et efficaces** » a pour ambition d'améliorer le dispositif issu de la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, créant « la commune nouvelle ».

En effet, Au 31 décembre 2013, seules 12 communes nouvelles ont été créées. La jeunesse de cette réforme, mais également, l'impossibilité de créer une commune nouvelle l'année précédant le renouvellement général des conseils municipaux expliquent, en partie, la faiblesse quantitative de ce résultat. **Il convient donc de dynamiser ce dispositif.**

Par ailleurs, faire en sorte que les communes soient fortes, vivantes et efficaces se justifie d'autant plus aujourd'hui, à l'heure où les établissements publics de coopération intercommunale sont appelés à se développer. Il s'agit avec ce texte de concilier l'extension des périmètres intercommunaux avec la nécessaire et indispensable proximité indispensables à certains services publics.

Face aux difficultés rencontrées s'agissant du regroupement des communes, notre pays a opté pour le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre. L'un des principaux objectifs de ce choix est notamment la diminution des coûts de gestion grâce à la mutualisation des équipements mais aussi des hommes. Force est de constater que cela



reste insuffisant : la Cour des Comptes dénonce systématiquement le coût de l'organisation du bloc communal qui augmente de manière significative, du fait de la persistance de doublons fonctionnels. Il convient cependant d'éviter les raccourcis trop faciles : la hausse des dépenses du bloc communal ne signifie aucunement que les élus locaux n'ont pas le souci constant de maîtriser les dépenses dont ils ont la charge.

Cependant, si la commune reste irremplaçable, il convient de la sortir d'une conception de la commune qui ne tienne pas compte des évolutions intervenues depuis 1789.

Cette proposition de loi vise donc à faciliter la création de communes nouvelles en assouplissant les règles actuellement en vigueur et s'adresse particulièrement aux petites communes rurales, pour lesquelles la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 offrait peu de perspectives.

Parmi les principales dispositions contenues dans cette proposition de loi, il est ainsi prévu d'assouplir la procédure de création de la commune nouvelle en modifiant notamment les règles de majorité qualifiée requise au sein des conseils municipaux pour créer une commune nouvelle. Cette proposition de loi modifie également les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire, jusqu'au prochain renouvellement général du conseil municipal. Il est également envisagé une révision du statut de commune déléguée au sein de la commune nouvelle.

La proposition de loi prévoit également de nouvelles incitations financières concernant exclusivement les communes issues d'anciennes communes appartenant toutes à une même communauté de communes qui se regrouperaient au sein d'une commune nouvelle, sans remettre en cause les garanties adoptées dans la loi de finances pour 2014 intéressant les communes nouvelles déjà existantes.

Enfin, pour ne pas contrevenir aux objectifs relatifs à la communautarisation du territoire fixés dans la loi de décembre 2010, la proposition de loi « **Pour des communes fortes, vivantes et efficaces** » prévoit également le rattachement d'une commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre le 1<sup>er</sup> janvier de la deuxième année suivant celle de sa création.





Communes nouvelles, l'urgence d'agir !

Mercredi 9 juillet 2014

---

## FICHE N° 4

### DES COMMUNES NOUVELLES PIONNIERES<sup>1</sup>

#### 1 | Thizy-les-Bourgs (Rhône) : Cinq communes n'en font plus qu'une

Créée le 1er janvier 2013, Thizy-les-Bourgs regroupe les communes de Thizy, Bourgade-Thizy, La Chapelle-de-Mardore, Mardore et Marnand, soit 6500 habitants. La commune nouvelle renforce les liens préexistants entre ces dernières, fondés sur leur grande proximité géographique et leur habitude de travailler ensemble au sein de syndicats intercommunaux pour l'assainissement ou la gestion d'équipements sportifs et culturels.

#### **Une prise de conscience partagée : atteindre une taille critique pour préparer l'avenir**

*« Dès la première réunion consacrée au projet, se rappelle Michel Mercier, les cinq maires étaient convaincus que nos collectivités devaient modifier leur cadre institutionnel pour s'adapter à un monde en train de changer et atteindre une taille critique pour assurer le développement de notre territoire ».*

Lancées en septembre 2011, les étapes de la démarche de création se sont achevées fin 2012. Pendant ce temps, les élus se sont réunis tous les quinze jours pour définir les modalités et les contenus de leur rapprochement, qu'ils ont inscrits dans une charte. Ce document fait désormais office de « règlement intérieur » pour la commune nouvelle. Pour leur part, les agents des cinq communes se sont rencontrés régulièrement afin de faire avancer le projet sur toutes les questions les concernant directement. *« Quelle qu'ait été leur commune d'appartenance, il est apparu indispensable d'instaurer un régime indemnitaire commun pour tous les agents afin qu'ils puissent travailler ensemble et solidairement »*, souligne Michel Mercier.

Les habitants ont été informés par différents canaux : lettre signée des cinq maires plaquette d'explication. *« Nous n'avons pas estimé nécessaire d'organiser un référendum parce que, sur les cinq conseils municipaux, trois se sont prononcés à l'unanimité et deux à une très large majorité en faveur du projet »*, souligne le maire de la commune nouvelle. Depuis sa création, Thizy-les-Bourgs diffuse une lettre d'information à l'ensemble des habitants.

---

<sup>1</sup>D'après les articles publiés dans l'ouvrage réalisé en mars 2014 par Mairie-conseils Caisse des Dépôts aux Editions de l'Aube : *Coopération intercommunale, la nouvelle vague*, 144 pages.



### **Guichet unique dans les cinq communes déléguées**

Le maintien de tous les services dans les mairies déléguées est perçu comme une nécessité pour assurer la proximité avec les habitants. À cet effet, les mairies des communes déléguées ont conservé leur secrétariat et leur accueil, qui fonctionnent comme un guichet unique pour exercer leurs propres compétences (délivrance des actes d'état civil, écoles, comités des fêtes...) et celles de la commune nouvelle. En outre, elles bénéficient d'une dotation budgétaire de fonctionnement et d'animation qui leur permet, par exemple, de garder la main sur les subventions versées aux associations.

### **Un effet de levier sur l'amélioration des services et les ressources communales**

La mutualisation des moyens a déjà permis d'améliorer les services aux habitants sur tout le nouveau périmètre, comme la livraison de repas chauds à domicile ou l'intervention des cantonniers des plus grandes communes pour aider les plus petites à déneiger.

Les petites communes apprécient ces services techniques et administratifs dont elles ne pouvaient pas disposer auparavant. Autre facteur puissant d'intégration, l'homogénéisation du système d'information.

La procédure de commandes globalisées permet de réduire les coûts et une commission Achat représentant les cinq communes se réunit chaque semaine. Ainsi, les huit écoles (728 élèves) des communes déléguées passent leurs commandes dans un cadre unifié. En 2013, cette procédure a déjà permis d'économiser 35000 euros. À budget constant, en mutualisant et en se réorganisant, la commune nouvelle peut donc améliorer ses services.

« *La création de la commune nouvelle, poursuit le maire, a été l'occasion de corriger les oublis les plus criants relatifs aux bases de la fiscalité locale, grâce à la prise en compte des non-déclarations de travaux* » Les taux applicables aux taxes locales ont été harmonisés dès 2013 malgré des écarts parfois conséquents.

### **Des nouveaux moyens, une meilleure représentation**

« *La création de communes nouvelles fournit des moyens d'action pour faire face aux diminutions des dotations de l'État et redonne aux élus un vrai pouvoir* », souligne Michel Mercier.

Avec ses 6 500 habitants, Thizy-les-Bourgs se situe dans la strate de population lui permettant de bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement augmentée de 150 000 euros par rapport à celle dont bénéficiaient les communes lorsqu'elles n'étaient pas regroupées.

Autre atout de taille : Thizy-les-Bourgs sera la deuxième plus grande commune au sein de la nouvelle intercommunalité qui se crée en 2014 à partir de la fusion des communautés de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy, du Pays de Tarare et de Lamure-sur-Azergues. Un argument de poids pour défendre le maintien de services comme la gendarmerie, les bureaux de poste ou les hôpitaux.

De plus, la commune de Thizy-les-Bourgs peut désormais bénéficier de programmes européens de financement et être mieux entendue par les instances départementales, régionales et nationales.



« Ces moyens d'actions et ce pouvoir accru prennent tout leur effet à condition de revoir les habitudes de gestion et de trouver les solutions pour améliorer et étendre les services à moindre coût. La commune nouvelle n'a pas seulement vocation à gérer l'existant, elle doit avant tout impulser le développement de son territoire. Ma fierté, c'est d'avoir pu mener plusieurs projets dès cette première année, par exemple la réhabilitation de salles de sport, le passage au numérique et la rénovation du cinéma, la création d'une maison pour accueillir les professions de santé et le lancement du Club des industriels. Aujourd'hui, notre organisation territoriale est à bout de souffle et l'on ne pourra pas garder indéfiniment 36 000 communes regroupées dans des intercommunalités de taille parfois trop modeste », conclut Michel Mercier.

## 2 | Baugé-en-Anjou (Maine et Loire) : Emergence d'une collectivité rurale plus dynamique

Au cœur de la communauté de communes du canton de Baugé, cinq communes rurales, regroupant près de 6500 habitants, partagent les mêmes préoccupations. En continuité géographique et urbaine, elles forment l'agglomération baugeoise au sein d'un même bassin de vie et d'emploi. Leurs habitants utilisent les mêmes équipements, se retrouvent au sein des mêmes associations culturelles, sportives, sociales..., tandis que les municipalités ont des projets en commun.

L'idée du regroupement était donc dans l'air depuis quelques années. « Je me disais que si nous restions en l'état, nous allions végéter et nous cherchions des solutions pour surmonter les difficultés », souligne Philippe Chalopin, maire de Baugé-en-Anjou et, depuis les dernières élections de mars 2014, président de la communauté de communes du canton de Baugé. « Certains maires étaient d'accord sur le principe d'associer nos moyens, mais ne voulaient surtout pas que leur commune perde son identité. Nous ne savions pas comment nous y prendre. Pour ma part, j'étais persuadé que la commune nouvelle pourrait nous donner les moyens humains, financiers et techniques dont nous avons besoin. » La publication de la loi du 16 décembre 2010 a permis de lancer le processus de réflexion entre les élus des cinq communes.

### **Aidés par les services de l'État, les élus s'approprient la notion de commune nouvelle**

Le projet a mûri rapidement. À partir du mois de mai 2011, les maires, premiers adjoints et plusieurs conseillers et la directrice générale des services de Baugé lancent la réflexion au sein d'une commission. Ensemble, ils écrivent la charte constitutive de la commune nouvelle en partant du texte de la loi, s'assurant ainsi que tous allaient bien dans le même sens.

Parallèlement, ils ont étudié avec les services de l'État les incidences financières de la transformation. Une analyse financière complémentaire a permis de vérifier que la capacité d'autofinancement de la future commune nouvelle lui permettrait de réaliser ses projets et que son budget dégagerait de nouvelles marges.

### **Informers la population et mener la concertation avec les personnels**

A l'automne 2011, les élus lancent la phase d'information auprès de la population : réunions publiques, consultation sur le site Internet ou bulletin-réponse à remettre en mairie. « Nous





*craignons que les habitants refusent le projet. Nous nous trompons, les quelques freins ne sont pas venus d'eux. Les associations notamment y ont été d'emblée très favorables, car elles allaient bénéficier de subventions globalisées, de la mise à disposition de tous les équipements municipaux et des mêmes tarifs d'utilisation ».*

Un cabinet spécialisé a été missionné pour réaliser un audit social auprès des personnels de chaque commune et piloter des groupes de travail par métier.

En mars 2012, les cinq conseils municipaux ont délibéré : ils ont validé la charte et le nom (Baugé-en-Anjou) et demandé au préfet de créer la commune nouvelle à compter du 1er janvier 2013. 84 % des votants y étaient favorables.

### **Créer une commune nouvelle en conservant l'identité des communes fondatrices**

*« La loi du 16 décembre 2010 permet de conserver l'identité des communes fondatrices et de laisser en place les maires, qui sont désormais des maires délégués. Sans cette possibilité, le regroupement ne se serait pas fait, souligne Philippe Chalopin. Nous n'avons jamais évoqué la notion de fusion, nous avons toujours parlé de regroupement, ce qui correspondait mieux à notre démarche. Au final, la commune nouvelle est une commune qui se crée sans que les communes fondatrices ne disparaissent ; c'est ce qui fera d'ailleurs sans doute le grand succès de cette loi. »*

*« Le maire délégué de chaque commune fondatrice dispose des mêmes compétences que celles d'un maire d'arrondissement et a les mêmes fonctions (mariage, respect de l'obligation scolaire, exécution des lois et règlements de police, etc.). Des délégations sont prévues au profit du maire délégué (autorisations de voirie, par exemple). En outre, chaque maire préside le conseil de l'école de sa commune, et conserve un secrétariat de proximité pour les services du quotidien (état civil, gestion des équipements de proximité, démarches diverses). Les cinq mairies bénéficient du même système informatique. Cet équipement est la seule dépense d'envergure qu'a nécessitée la création de la commune nouvelle. À l'exception du cabinet d'audit social, nous avons géré toute notre communication en interne.»*

### **Une commission consultative pour les anciens conseillers municipaux**

Désormais, il n'y a qu'un seul budget principal, environ onze millions d'euros au lieu de six, un seul budget pour l'action sociale et une caisse des écoles, complète Philippe Chalopin. Les maires délégués siègent au sein de la municipalité qui se réunit une fois par semaine, ce qui permet à tous de s'exprimer. Précisons que notre charte a prévu de créer une commission consultative, qui rassemble les vingt conseillers ne siégeant pas au conseil municipal.

*Notre territoire est mieux représenté au sein de la communauté de communes, et nous développons des mutualisations entre cette dernière et la commune nouvelle. Avec près de 6500 habitants, Baugé-en-Anjou dispose désormais de 16 sièges sur 34. L'objectif est surtout d'être en mesure de porter des projets importants et de maintenir le service public dans les communes rurales », conclut Philippe Chalopin.*





# Communes nouvelles, l'urgence d'agir !

Mercredi 9 juillet 2014

---

## ANNEXES

- **Annexe 1** **Proposition de loi n°1778 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle** présentée par Jacques PÉLISSARD.
- **Annexe 2** **Proposition de loi n°2021 pour des communes fortes, vivantes et efficaces** présentée par Christine PIRES-BEAUNE.