

2020-2026

CRÉER UNE COMMUNE NOUVELLE

Guide pratique et retours d'expérience



Octobre 2021

Sommaire

Introduction

1. La commune nouvelle : un projet d'avenir pour le territoire ?	3
1. Qu'est-ce qu'une commune nouvelle ?	3
2. Pourquoi créer une commune nouvelle ?	4
3. Une commune nouvelle peut-elle s'étendre à d'autres communes ?	6
4. Est-il possible de défusionner ?	8
2. Quel pilotage du projet de création de la commune nouvelle ?	8
1. Comment organiser le pilotage du projet ?	8
2. Qui participe au pilotage ?	10
3. Quel calendrier envisagé ?	11
4. Quelle place pour les agents ?	12
5. Comment associer les habitants, les associations, les entreprises au projet ?	13
6. La charte de la commune nouvelle, de quoi s'agit-il ? Qui la rédige ?	16
3. Anticiper les changements et les évolutions	18
1. L'organisation de la commune nouvelle	18
2. Les impacts financiers et fiscaux	27
3. Les impacts sur le personnel et l'organisation des services municipaux	36
4. Le nom de la commune nouvelle	40
5. Les impacts pour les habitants, les associations et les entreprises	41
6. Les impacts de la commune nouvelle dans certaines politiques publiques	46
7. Le transfert de propriété des biens des communes déléguées à la commune nouvelle	50
4. La création de la commune nouvelle	52
1. Les délibérations concordantes des conseils municipaux	52
2. L'arrêté préfectoral actant officiellement la création de la commune nouvelle	54
3. Les premières décisions à prendre en ressources humaines	54
5. La commune nouvelle au regard de la crise sanitaire	54
Fiche d'identité des communes nouvelles citées dans ce guide	56
Répartition du nombre de communes nouvelles par département	57
L'AMF et Territoires Conseils à votre disposition pour vous accompagner	58

Introduction

Depuis la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 créant le dispositif des communes nouvelles, 778 communes nouvelles ont vu le jour, rassemblant plus de 2 500 communes et 2,5 millions d'habitants sur l'ensemble du territoire métropolitain. Devant ce constat et grâce à un recul suffisant, l'AMF a souhaité rédiger un guide des bonnes pratiques. Ce document, fruit d'un partenariat avec Territoires Conseils, un service de la Banque des Territoires, est à l'usage des élus porteurs d'un projet de commune nouvelle pour le mandat municipal 2020/2026.

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. En effet, ces derniers sont les plus à même de proposer l'évolution de l'organisation de leur commune en tenant compte du contexte local, des aspirations des habitants et des projets qu'ils portent pour maintenir et développer des services publics de proximité.

Dans un contexte sans précédent et face aux crises économique et sociale engendrées par l'épidémie de coronavirus, la commune nouvelle peut être une voie pour celles qui souhaitent aller au bout des logiques de mutualisation en unissant leurs forces pour réaliser des économies d'échelle, gagner en efficacité, porter de nouveaux projets d'investissements et améliorer les services à la population.

Ce guide des bonnes pratiques a pour objectif de proposer une méthodologie aux élus porteurs d'un projet de commune nouvelle, leur donner des pistes de réflexion, des outils sur cette nouvelle organisation territoriale, les étapes clés, des points de vigilance... Ces différents aspects sont éclairés par des retours d'expériences de maires et de collaborateurs d'élus de commune nouvelle.

1. La commune nouvelle : un projet d'avenir pour le territoire ?

1. Qu'est-ce qu'une commune nouvelle ?

Avant tout, créer une commune nouvelle, c'est faire bouger la géographie et se projeter dans un destin commun tout en conservant les identités communales préexistantes pour faire « comme une ».

La commune nouvelle est une forme rénovée de regroupement de communes limitrophes. Comme son nom l'indique, il s'agit d'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 diffère des communes « classiques » puisqu'il permet le maintien des communes historiques, nommées « communes déléguées ».

Ce dispositif très adaptable à la grande diversité des territoires ruraux et urbains engendre une grande hétérogénéité du panorama des communes nouvelles, empêchant de ce fait l'élaboration 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 motifs qui ont présidé à leur développement...

À titre d'exemple, la plus petite commune nouvelle (Douaumont-Vaux, Meuse) comprend moins d'une centaine d'habitants, alors que la plus grande (Annecy, Haute-Savoie) compte plus de 130 000 habitants. 56 % des communes nouvelles sont issues du regroupement de deux communes, 20 % de trois communes, 3 % de plus de 10 communes dont une commune nouvelle

rassemblant 22 communes déléguées (Livarot-Pays d'Auge, Calvados).

Pour réussir, la volonté de créer une commune nouvelle doit reposer sur un véritable projet de territoire élaboré au sein d'un bassin de vie. Peu importe que les communes soient membres d'une même communauté, voire qu'elles soient situées dans le même département, ou la même région, même si dans ce cas, il faudra l'accord des assemblées départementales ou régionales.

En effet, la seule obligation mentionnée par les textes est la nécessité d'une continuité territoriale, autrement dit les communes concernées par le projet doivent être limitrophes, même s'il ne s'agit que d'un seul point de contiguïté.

De nombreux maires de commune nouvelle mentionnent l'importance d'une habitude de travail en commun afin de réussir son projet. Il est ainsi plus facile de se regrouper avec des élus avec qui l'on travaille régulièrement au sein d'un même syndicat intercommunal, d'une communauté...



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Paul CARRÈRE,
maire de Morcenx-la-Nouvelle
(40)

2. Pourquoi créer une commune nouvelle ?

Diverses raisons peuvent motiver la création d'une commune nouvelle. Toutefois, les maires de commune nouvelle mettent régulièrement en avant plusieurs points, à savoir :

- **Préparer l'avenir** en mutualisant les moyens par une solidarité dans les recettes et les dépenses afin de poursuivre les projets d'investissement et maintenir les services publics dans un contexte financier de plus en plus contraint. Il s'agit ainsi de s'adapter aux nouveaux enjeux du développement local (écologie, santé, mobilité, aides aux personnes...).

Une commune nouvelle a ainsi pu construire une maison de santé regroupant différents professionnels médicaux et paramédicaux, d'autres ont pu mettre en place de nombreuses activités culturelles, sportives et artistiques pendant le temps périscolaire pour leurs écoliers en lieu et place de la garderie, d'autres encore ont pu maintenir leur école, un commerce de proximité tels qu'une boulangerie, un café-épicerie, développer le portage de repas à l'attention des aînés à l'échelle du nouveau territoire, ...

L'environnement comme levier de développement

La reconversion d'une friche industrielle en espace naturel et en pôle d'attractivité a constitué un puissant moteur dans la création de la commune nouvelle de Morcenx-la-Nouvelle.

Ancien site d'extraction de lignite fermé en 1993 et racheté par le département des Landes en 2002, Arjuzanx est sur le point de devenir une réserve naturelle nationale. « Ce projet a été l'un des principaux fils conducteurs de la création de la commune nouvelle de Morcenx-la-Nouvelle », se souvient le maire, Paul Carrère. « Nous travaillons en association avec le Syndicat mixte de gestion des milieux naturels à en faire un pôle d'attractivité des quatre communes fondatrices qui regroupent un peu plus de 5 000 habitants. »

La procédure pour obtenir la labellisation, lancée avec le soutien de la DREAL, devrait aboutir fin 2021.

« La commune nouvelle nous permet de construire un projet coordonné de développement écotouristique qui prévoit de nombreux aménagements ». Outre l'installation d'une plage lacustre surveillée par cinq maîtres-nageurs communaux, le projet prévoit l'installation de chambres d'hôtes et des activités périphériques autour du cheval et du yoga notamment. Arjuzanx est aussi le plus grand dortoir de grues cendrées d'Europe : plus de vingt mille d'entre elles viennent hiberner sur le site chaque année.

Fédérer les jeunes et les anciens

Parallèlement, la commune nouvelle

porte un projet de protection des espaces naturels sur la restauration de lagunes, de tourbières et la création de circuits de biodiversité. L'objectif est de reconnecter ces espaces au territoire pour en faire bénéficier les habitants et les visiteurs. « Nous concevons ces actions en faveur de l'environnement comme un levier de développement que nos communes séparées n'auraient pas été en mesure de mettre en action seules », constate Paul Carrère. Sur les quatre communes historiques, trois ont moins de 300 habitants. « À mes yeux, l'environnement est un sujet fédérateur qui mobilise tous nos habitants des plus jeunes aux plus anciens tout en donnant du sens à nos investissements ».

Contact : mairie.morcenx@wanadoo.fr

- **Renforcer le rôle et la place de la commune dans l'intercommunalité** lui permettant de disposer d'une place plus importante au sein des instances communautaires et de peser davantage auprès des acteurs supracommunaux et des opérateurs privés.

La création d'une commune nouvelle permet généralement d'être mieux entendu au sein de grandes structures intercommunales, voire parfois pour les élus d'intégrer le bureau communautaire.

Plusieurs maires de commune nouvelle ont affirmé que désormais leur commune est la 4^e, 5^e, 8^e ... commune la plus importante du département, ce qui leur permet là encore d'être plus audibles.

- **Créer un pôle de centralité** afin de dynamiser le territoire, de renforcer le centre-bourg pour gagner en attractivité et porter des projets plus structurants.

L'objectif est ici de dépasser les fractures territoriales pour gagner en attractivité mais aussi en opportunité dans le déploiement de politiques locales.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Florent LIMOUZIN,
maire de Montaigu-Vendée
(85)



La mutualisation : une force pour la commune nouvelle et la communauté

Créée pour se doter de moyens d'action renforcés au sein d'une nouvelle agglomération, la commune nouvelle de Montaigu-Vendée peut assumer pleinement ses charges de centralité.

Les cinq communes qui ont fondé la commune nouvelle de Montaigu-Vendée (20 700 habitants) collaboraient depuis une cinquantaine d'années au sein du même district puis dans les mêmes intercommunalités. « Nous avons formé très tôt un embryon de commune nouvelle qui s'est développé sur la base d'intérêts communs et de multiples coopérations. Sur cette base et sous l'impulsion d'Antoine Chéreau, alors maire de Montaigu et président de la communauté de communes, nous avons forgé ce projet de territoire dès 2015 avec la perspective de créer une communauté d'agglomération en dépassant le seuil des 50 000 habitants. »

Le maire de Montaigu-Vendée, Florent Limouzin, insiste aussi sur la volonté partagée avec ses confrères de se doter davantage de visibilité et d'influence auprès des interlocuteurs

du département, de la région et de l'État comme auprès des acteurs économiques.

La mutation de la communauté de communes en communauté d'agglomération regroupant dix communes sera actée le 1^{er} janvier 2022. « Durant cette période transitoire, nous travaillons avec les maires élus en 2020 sur les projets de la future agglomération, son fonctionnement et sa gouvernance. » Avec 20 élus sur 47 au conseil communautaire, un poids économique important et des services structurés, Montaigu-Vendée prend une part très active à ces travaux.

Intérêts réciproques

La commune nouvelle a déjà mutualisé le poste de directeur général des services ainsi que le cabinet du maire et du président de l'EPCI. Elle a aussi mutualisé les services des ressources humaines et de la communication qui peuvent ainsi apporter leur conseil et leur expertise au service des neuf autres communes de l'agglomération qui le souhaitent.

D'autres mutualisations sont à l'étude telle que celle de la direction

du sport par exemple. La décision de mutualiser doit répondre à deux critères : apporter un gain financier à la collectivité et une qualité de service au moins égale ou supérieure aux habitants. Cette règle a aussi pour objectif d'éviter les doublons.

« Le principe de la mutualisation permet ainsi à la commune qui en bénéficie de stabiliser, voire de réduire sa masse salariale globale, tout en accédant à une nouvelle expertise au service des habitants », précise Florent Limouzin. Outre les économies d'échelle et la montée en compétence des agents, l'intérêt de mutualiser est fondé sur la réciprocité : « La commune nouvelle peut s'appuyer sur l'ingénierie de projet de l'EPCI, et celui-ci bénéficie de la "connaissance terrain" qu'à la commune avec l'habitant. »

Cette nouvelle organisation se structure progressivement et place Montaigu-Vendée en situation d'assumer son rôle de ville-centre de la future agglomération avec les charges de centralité afférentes.

Contact :

mairie.de.montaigu@ville-montaigu.com

À noter

Retrouvez en page 56 la fiche d'identité des communes nouvelles citées dans ce guide

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Fanny LACROIX,
maire de Châtel-en-Trièves (38)

La réunion en commune nouvelle de deux petits villages du Trièves en Isère améliore les services et redynamise la vie associative.

« La création de Châtel-en-Trièves fait rempart à la désertification, au retrait des services publics et à la disparition de nos deux villages dont l'existence même semblait compromise faute de moyens pour les faire fonctionner. » Ainsi s'exprime Fanny Lacroix, maire de cette commune nouvelle de 475 habitants. Des deux villages historiques, c'est Saint-Sébastien qui perd le premier son école il y a 40 ans. En 2016, c'est au tour de Cordéac de voir la classe unique de son école menacée de fermeture. Les deux maires se rencontrent et décident de faire front commun en

regroupant leurs forces pour donner vie à une commune nouvelle. « Nous avons ainsi pu disposer des moyens de maintenir une centralité à Cordéac autour de l'école. Mais il a fallu convaincre les parents de Saint-Sébastien d'y inscrire leurs enfants en leur présentant notre projet périscolaire et notre politique globale de revitalisation du territoire. Nous avons aussi pu développer une deuxième centralité à Saint-Sébastien en réhabilitant une friche de trois hectares, située en face de l'ancienne mairie », raconte Fanny Lacroix. La construction qui accueillait jadis une colonie de vacances héberge aujourd'hui le siège de la commune nouvelle ainsi qu'un complexe associatif regroupant une épicerie et un café.

La commune nouvelle comme remède à la désertification rurale

« Cette reconversion et la création de la commune nouvelle ont redynamisé la vie associative autour du vivre ensemble. » Des jardins partagés qui ont vocation à faire se rencontrer les habitants sont également gérés par une association. Une troisième a ouvert une carrière équestre communale dont les cavaliers entretiennent gracieusement les sentiers de la commune. « Notre objectif en créant la commune nouvelle était de rester vivant et les premiers résultats que nous constatons sont très porteurs », conclut Fanny Lacroix.

Contact : mairie@chatel-en-trieves.fr

- **Repenser l'articulation des compétences entre les communes et l'intercommunalité**, faciliter leur organisation et leur déclinaison sur l'ensemble du territoire intercommunal à l'échelle de pôles ou secteurs infracommunautaires regroupés en communes nouvelles et capables de porter des compétences de proximité.

Quelles que soient les raisons de la création, la commune nouvelle permet d'assurer un meilleur service aux habitants dans une logique d'équité de traitement sur l'ensemble du territoire et ce, dans le respect des identités communales historiques.

POUR ALLER PLUS LOIN



Voir l'enquête intitulée « Communes nouvelles, où en êtes-vous ? » menée par l'AMF et la Banque des territoires auprès de 517 communes nouvelles. <https://www.banquedesterritoires.fr/enquete-communes-nouvelles-ou-en-etes-vous>

ou sur le site de l'AMF www.amf.asso.fr/ réf. BW24956

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Jonathan HASELVANDER,
maire de Bourmont-entre-Meuse-et-Mouzon (52)

Précautions à prendre avant une extension de commune nouvelle

Si sur le plan politique l'extension d'une commune nouvelle ne demande le plus souvent que de très simples adaptations, sur le plan administratif il faut tout reprendre à zéro.

Selon Jonathan Haselvander, maire de Bourmont-entre-Meuse-et-Mouzon (800 habitants), la création ou l'extension d'une commune nouvelle répond à une même inquiétude : « Nous sommes partis du constat que les compétences de nos trois communes étaient transférées vers d'autres échelons et qu'à terme il ne nous resterait plus que la gestion des cimetières. En nous regroupant, nous pouvons rester acteurs de notre territoire et de son avenir. » Dans ce secteur hyper rural avec une population vieillissante et une économie plutôt résidentielle, les édiles ont senti qu'il fallait recréer une dynamique. La création de la commune nouvelle en 2016, puis son extension en 2019 à une quatrième

commune en sont le fer de lance. « Nos interlocuteurs publics (État, région...) ne nous voient plus comme une petite commune mais comme une collectivité porteuse d'une ambition. En mutualisant nos moyens, nous nous sommes dotés d'une capacité d'investissement supérieure. »

Lourdeur administrative

« Les avantages qu'apporte une commune nouvelle ne doivent pourtant pas pousser les élus tentés par une extension à se précipiter », alerte Jonathan Haselvander. « Plusieurs points sont à prendre en considération. D'abord, l'acceptation de se regrouper exige de peser le pour et le contre en toute transparence notamment sur les questions financières. Je pense aussi qu'il est nécessaire pour favoriser l'acceptation de mettre en place un fonctionnement partenarial entre communes déléguées, dans le cadre d'une charte de gouvernance que nous

avons modifiée lors de l'extension. » Une fois l'acceptation acquise, reste à assurer la gestion administrative de l'extension qui demande de tout reprendre à zéro, ce qui n'est pas simple dans les petites communes peu dotées en services. « Le seul changement de numéro Siret engendre un travail énorme. Il faut revoir tous les contrats, les factures, les subventions. Cette lourdeur administrative que l'on peut comprendre lors de la création paraît disproportionnée lors d'une extension qui ne change même pas le nom de la commune nouvelle. » Avant de lancer une extension mieux vaut donc s'assurer que toutes les communes qui pourraient former un périmètre cohérent sont ou ne sont pas décidées à s'y insérer pour éviter de reprendre à chaque fois l'intégralité des procédures administratives.

Contact : mairie.bourmont@wanadoo.fr

FOCUS

Les communes sous le régime de la fusion-association (loi Marcellin) qui souhaitent se transformer en commune nouvelle, peuvent-elles conserver un statut de commune déléguée si elles se regroupent en commune nouvelle ?

Oui, les communes associées issues de la loi Marcellin deviennent alors des communes déléguées. Ces dernières reprennent le nom et les limites territoriales de l'ancienne commune chef-lieu et des anciennes communes associées. En revanche, la commune, dans sa globalité, issue de la fusion (loi Marcellin) disparaît.

Ce même dispositif s'applique lors de l'extension d'une commune nouvelle à une ou plusieurs communes fusionnées, issues de la loi Marcellin.

Par dérogation, le maire de l'ancienne commune chef-lieu et les maires des communes associées, en fonction au moment de la création de la commune nouvelle, deviennent maire délégué de droit jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal.

4. Est-il possible de défusionner ?

Il convient de bien réfléchir au projet de commune nouvelle dans son ensemble car la procédure de défusion n'est pas prévue par les textes. Dès lors, en l'absence de règles particulières, seule la procédure de modification des limites territoriales peut être appliquée, sous l'égide du préfet qui dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire.

Cette procédure ne pourra être déclenchée qu'à l'expiration d'un délai d'un an, à compter de la date à laquelle la demande a formellement été déposée soit par le conseil municipal de l'une des communes, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question. Une fois ce délai d'un an respecté, seront mises en place par le préfet :

- une enquête publique dans les communes intéressées sur le projet lui-même et sur ses conditions ;
- une commission donnant son avis sur le projet de défusion.

Une fois ces formalités accomplies, les conseils municipaux donnent obligatoirement leurs avis ainsi que le conseil départemental. Ce n'est qu'après cette procédure que le préfet décide ou non de la modification des limites communales et donc de la défusion.

À ce jour, ces situations sont très rares. Les deux cas de défusion dont nous avons connaissance sont liés à des décisions du juge administratif qui a pu invalider la procédure de création, à un moment où la loi était encore sujette à interprétation.

2. Quel pilotage du projet de création de la commune nouvelle ?

Généralement, la réflexion autour de la création d'une commune nouvelle émane d'un maire qui consulte les édiles voisins sur l'opportunité d'une nouvelle organisation territoriale. Une fois que les élus de la municipalité sont tous informés et volontaires pour engager la démarche se pose alors la question du pilotage de projet.

Par où commencer ? Peut-on le faire uniquement avec les services des communes ? Quels sont les organismes qui peuvent aider les élus dans leur démarche ? Est-il nécessaire de se faire accompagner par un cabinet d'études ? Quelles réflexions engager et selon quel calendrier ? Qui participe au pilotage ? Autant de questions sur lesquelles nous revenons dans ce chapitre.

1. Comment organiser le pilotage du projet ?

Comme il a pu être mentionné précédemment, le projet de commune nouvelle doit reposer sur un projet politique pour le territoire. Dès lors, à compter des prémices de la réflexion jusqu'à la décision finale des conseils municipaux, il est impératif que l'ensemble des élus des différentes communes souhaitant se regrouper en commune nouvelle s'empare de ce projet. Pour ce faire, un groupe projet composé d'élus est souvent créé.

Les services de l'État, telles que la préfecture et la DDFIP, sont aussi de bons interlocuteurs pour avancer sur la démarche au même titre que les services de l'Association des maires de votre département, de l'AMF et de Territoires Conseils, un service de la Banque des territoires, qui peuvent apporter des éclairages juridiques, méthodologiques et pédagogiques en accompagnant sur le terrain les élus souhaitant créer une commune nouvelle.

Parallèlement, de nombreux cabinets de conseil peuvent accompagner les élus pendant toute la phase de projet avec plusieurs déplacements sur place, la délivrance d'études financières et fiscales, l'accompagnement au moment de la concertation avec la population ... Le coût de ces études, qui parfois peut être soutenu par le conseil départemental, peut-être plus ou moins élevé en fonction de la dimension du projet. Toutefois, il est essentiel pour la réussite du projet qu'il reste bien celui des élus.

En 2017, l'AMF et Territoires Conseils avaient mené une enquête intitulée « Communes nouvelles, où en êtes-vous ? » auprès des maires de communes nouvelles. À la question, « Avez-vous bénéficié d'un accompagnement extérieur et/ou d'une aide technique à la réalisation du projet ? », voir les réponses données dans le graphique ci-après (page 9).

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Fanny LACROIX,
maire de Châtel-en-Trièves (38)



Aide à la création d'une commune nouvelle

Le manque d'ingénierie dans les communes rurales est souvent un frein puissant à la constitution d'une commune nouvelle. En Isère, un appui extérieur du Centre de gestion permet d'y remédier.

Piloter un projet de commune nouvelle suppose de réunir un certain nombre de compétences qui ne peuvent pas être toujours à portée de main des communes rurales. Forte de ce constat, Fanny Lacroix, maire de la commune nouvelle de Châtel-en-Trièves, a proposé au centre de gestion de l'Isère (CDG38) de monter une mission mutualisée pour aider les communes de moins de 2 000 habitants à piloter leur projet de création de commune nouvelle. « J'avais remarqué que les élus ne s'emparaient pas de cet outil, faute de capacité à le mettre en œuvre », explique-t-elle.

Depuis que sa proposition a été retenue, quatre communes nouvelles de l'Isère se sont formées avec l'appui de la méthodologie qu'elle a mise au point. Elle vise principalement à mettre le projet sur les bons rails et s'organise autour d'un noyau dur qui s'élargit progressivement. Le projet est d'abord discuté par les maires, puis par étapes par leurs adjoints, par

les conseillers municipaux, par les agents et enfin par les habitants. « C'est la solidité du noyau central formé par les élus qui va donner son élan au projet et le faire fonctionner. Il faut aussi commencer par mettre à plat tous les enjeux politiques et poser les questions essentielles : qui sera maire, où sera le siège de la commune nouvelle, qui sera nommé DGS ? Si un équilibre n'est pas trouvé autour de ces questions, on ne peut pas avancer avec sécurité. »

Informé régulièrement les habitants

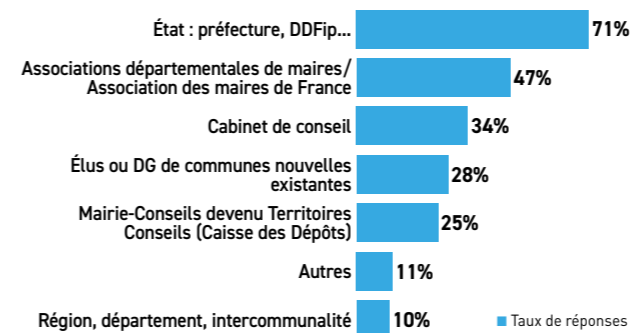
Un autre point de sa méthodologie consiste à organiser un séminaire pour bien expliquer aux élus ce qu'est une commune nouvelle et comment elle fonctionne. Il faut aussi les rassembler autour d'un projet partagé et le formaliser dans une charte de gouvernance qui définit les principes fondateurs et les grandes règles de fonctionnement. Les agents doivent également être associés pour bâtir le nouvel organigramme des services. C'est seulement à ce moment-là que le projet de commune nouvelle peut être présenté aux habitants en cours de réunions publiques (au moins une par commune). Mais leur information doit commencer dès que les élus trouvent un accord de principe sur

la création de la commune nouvelle, puis se poursuivre en les tenant au courant du cheminement du projet jusqu'à la réunion publique où il leur sera présenté. Cette information, essentielle à l'appropriation du projet, peut se faire par les outils habituels avec lesquels les communes communiquent avec leurs habitants. Le choix du nom de la nouvelle collectivité est aussi un point clé de la démarche. « En lançant un sondage auprès de la population pour lui proposer quelques noms, on peut en apprendre beaucoup sur la manière dont elle s'approprie le projet. Un faible taux de réponse (moins de 30 %) indique une faible appropriation, un taux élevé (70 %) une bonne appropriation et un faible risque politique. » Fanny Lacroix insiste sur un dernier point : « Le projet doit avoir du sens pour les habitants, il ne faut surtout pas se limiter aux impacts financiers positifs que produirait la commune nouvelle. »

La mission d'appui à la mutualisation et à la création de communes nouvelles a dû être interrompue par le CDG38 en 2019, principalement en raison des élections municipales et dans une moindre mesure pour des motifs budgétaires. Sa remise en route est cependant envisagée en 2022.

Contact : maire@chatel-en-trieves.fr

RÉPARTITION PAR TYPE D'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS



POUR ALLER PLUS LOIN



Le site de l'AMF comprend un module spécifique sur les communes nouvelles : <https://www.amf.asso.fr/page-communes-nouvelles-une-dynamique-confortee-d-avenir/39009>

Le site de la Banque des Territoires comprend de nombreux documents à vocation pédagogique.

2. Qui participe au pilotage ?

Généralement, une première rencontre s'effectue entre plusieurs maires puis entre les municipalités intéressées par le projet. Afin de faciliter la démarche, un élu peut être désigné chef de file.

Avant de faire une réunion commune avec les maires et adjoints des communes intéressées, il est important de se renseigner en amont sur les différentes phases

de création de la commune nouvelle et ses impacts car les questions vont être très nombreuses (fonctionnement de la commune nouvelle ? fiscalité ? choix du nom ? impacts pour les habitants ?) Pour ce faire, l'AMF et Territoires Conseils ont mis en ligne sur leur site internet respectif de nombreuses fiches techniques à destination des élus (cf. précédent encadré « Pour aller plus loin »).



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Etienne BILHÈRE,
secrétaire général
de Val-de-Livenne (33)

Des choix forts, un pilotage de projet efficace

Le pilotage des démarches de création de la commune nouvelle Val-de-Livenne avait pour priorité de faciliter l'adhésion de la population en assurant une totale continuité des services publics et en maîtrisant son impact fiscal.

Produit de la fusion de deux communes en 2019, Val-de-Livenne compte aujourd'hui 1 779 habitants plutôt âgés et à faibles revenus. « Nous sommes situés au milieu du triangle formé par Bordeaux au sud, Saintes et Angoulême au nord », explique le secrétaire général Étienne Bilhère. « L'activité économique y est faible et avec la baisse de la DGF jointe à la quasi impossibilité d'actionner le levier fiscal, les marges de manœuvre pour préserver et développer une offre suffisante de services de proximité sont très limitées. La mutualisation des moyens que permet la commune nouvelle est dès lors apparue comme une solution que les élus ont saisie. »

Dans ce contexte, les priorités du pilotage de projet pour lui donner naissance ont consisté à assurer la continuité des services publics, malgré leur réorganisation, afin que les habitants ne remarquent aucune interruption. « C'était important pour obtenir leur adhésion », affirme le secrétaire général. Autre priorité du pilotage, la fiscalité : « Nous avons travaillé avec la DGFIP sur les procédures fiscales, procédé à des

simulations et actionné un mécanisme d'harmonisation des écarts de taux entre les communes sur 12 ans. » La réorganisation des écoles, point central qui concentre les mouvements et la vie des territoires ruraux, n'a été mise en place qu'à compter de la rentrée de septembre afin de se donner du temps pour établir une nouvelle répartition des classes et des élèves qui n'apporte pas de contraintes supplémentaires pour les familles. Autres points clés, la renégociation des contrats d'assurance dès le 1^{er} janvier 2019 a permis d'en réduire le coût de 30 % et la rédaction d'une charte a fixé les principes de gouvernance.

Une répartition des tâches claire
Ces changements, orchestrés par la commission d'élus (maires, adjoints et conseillers municipaux) qui en définissait les orientations, étaient mis en musique par les deux secrétaires généraux des mairies fondatrices. Le bon fonctionnement du pilotage du projet est lié à des décisions fortes qui ont clarifié les rôles de chacun. Les élus se sont mis d'accord sur celui d'entre eux qui serait le maire de la commune nouvelle qui a lui-même désigné son futur secrétaire général et décider de la répartition des tâches entre ce dernier, qui portait le projet, et sa consœur de l'autre commune qui a pris en charge la réorganisation

administrative. Les deux secrétaires ont pu ainsi travailler ensemble avec une vision claire de leur rôle respectif et un outil numérique partagé.

« Nous n'avons pas reçu d'aide extérieure en dehors de celle de la DGFIP et de l'AMF qui nous a apporté des ressources documentaires sur lesquelles nous nous sommes appuyés », indique Étienne Bilhère. « Cette expérience m'a fait constater qu'on a beau essayer de tout prévoir, quand on passe à la mise en œuvre ce n'est plus pareil. Nous voulions regrouper les équipes techniques des deux communes, mais leurs habitudes de travail différentes et les distances à parcourir sur un territoire élargi par l'addition des deux périmètres communaux nous ont fait changer d'avis. On a beau anticiper sur le papier, le paramètre humain reste incertain. Des agents peuvent démissionner, des élus peuvent ne pas se représenter ou ne pas être réélus et cela provoque une perte d'expériences et de savoir qui deviennent difficiles à compenser. Mais ces difficultés ne doivent pas dissuader de faire une commune nouvelle. En deux ans, nous avons dégagé des excédents budgétaires qui vont être très utiles aux investissements nécessaires à la mise en œuvre du projet de territoire à échelle communale que nous sommes en train de bâtir ».

Contact : mairie@saint-caprais-de-blaye.fr

À l'issue de la réunion entre élus, des groupes de travail sont généralement organisés sur de nombreux sujets comme les finances, la communication à l'égard de la population, le choix du nom, l'organisation interne de la commune nouvelle avec son mode de gouvernance et la réorganisation des services permettant de faire un état des lieux, de partager les points de vue et de commencer à mettre en perspective le projet de commune nouvelle. Ces ateliers doivent être composés d'élus de toutes les communes parties prenantes. Généralement, un élu supervise les travaux d'un groupe de travail et des comptes rendus sont restitués en réunion plénière.

Au cours de l'année pour mener à bien ce projet, des réunions de travail entre élus puis avec les agents sont établies. Ces ateliers permettent d'élaborer la charte de la commune nouvelle qui constitue un acte politique et moral fort (voir page 16 paragraphe 6 : La charte de la commune nouvelle, de quoi s'agit-il ? Qui la rédige ?).

Les réunions entre élus permettent de construire la commune nouvelle. Ces dernières doivent être ponctuées de réunions publiques, de bulletins d'information spécifique à destination de la population..., car il est essentiel que les habitants aussi s'approprient cette nouvelle organisation territoriale.

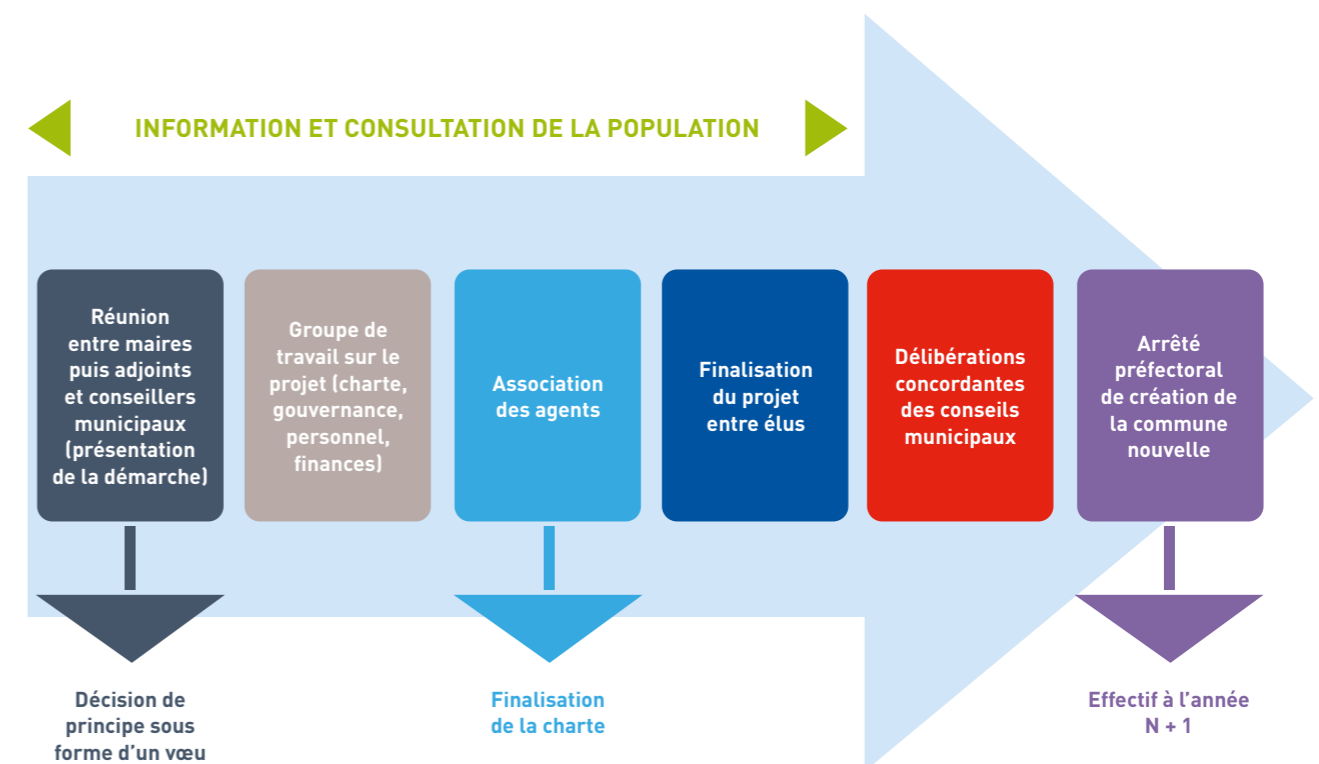
Une fois le projet abouti, les communes parties prenantes doivent toutes prendre une délibération concordante, à la majorité simple, actant la création de la commune nouvelle. C'est ensuite au préfet, par arrêté préfectoral, de créer juridiquement la commune nouvelle.

Les communes nouvelles prennent effet au 1^{er} janvier de l'année qui suit, sauf exception.

3. Quel calendrier envisagé ?

Le calendrier est très variable d'un projet à l'autre. Cela s'explique en fonction des habitudes de travail préexistantes ou non entre les communes parties prenantes, du nombre de communes qui se regroupent, etc. Toutefois, si on devait donner une tendance, le projet peut se construire en une année.

LES ÉTAPES DE CRÉATION DE LA COMMUNE NOUVELLE



4. Quelle place pour les agents ?

Une fois que le projet commence à prendre forme pour les élus, il est essentiel d'intégrer les agents dans le processus de création de la commune nouvelle car cette dernière aura nécessairement des impacts sur leur travail au quotidien : réorganisation des services, nouvelles méthodes de travail issues de l'harmonisation des pratiques, changement de périmètre d'actions, etc.

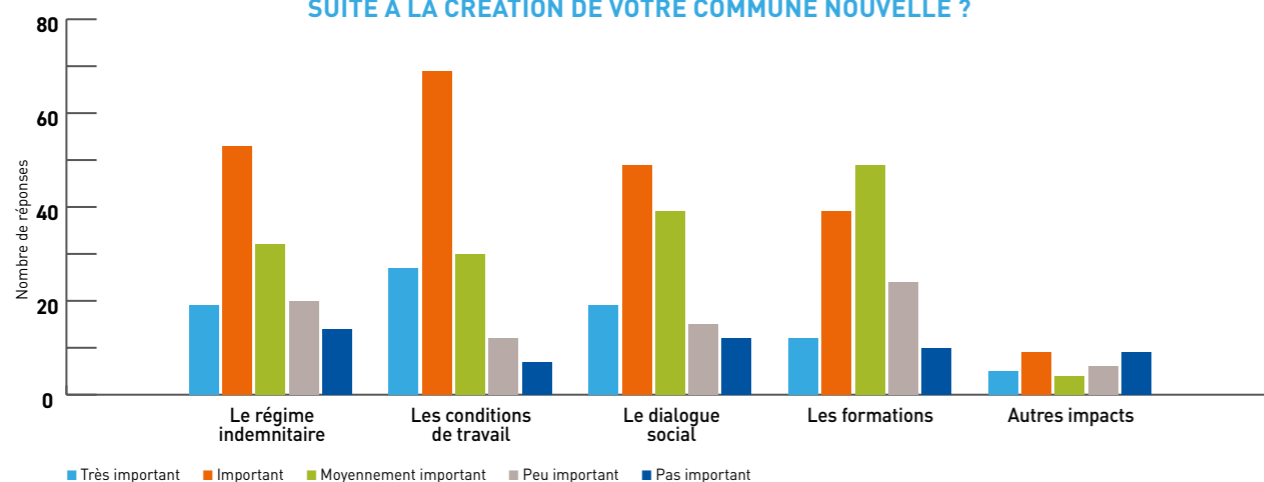
Le dialogue social est fondamental car ces changements peuvent être de prime abord source d'incompréhensions ou de craintes qu'il peut être plus facile de résorber en travaillant de concert avec les personnels. Une fois la commune nouvelle créée, les effets sur le personnel sont souvent positifs avec la constitution de pôles permettant des spécialisations (RH, finances, service technique, espaces verts ...), des formations plus régulières, de meilleures conditions de travail.

POINT D'ATTENTION

Avant d'acter la création de la commune nouvelle par délibérations concordantes, il faudra préalablement consulter pour avis le comité technique (CT)* de chaque commune. Il s'agit d'une obligation qui a pour objet d'éclairer le conseil municipal sur la position des représentants du personnel de chaque commune concernée et d'une garantie qui découle du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail. Par conséquent, il est impératif que l'avis des CT soit antérieur aux délibérations des conseils municipaux demandant la création de la commune nouvelle. Il est également important d'associer les agents afin qu'ils s'approprient le projet, car ces derniers sont souvent les premiers interlocuteurs des habitants qui se déplacent en mairie. Dès lors, il est opportun qu'ils puissent les renseigner, en toute connaissance, sur les enjeux d'une telle création pour le territoire.

*qui devient comité social territorial (CST) en 2023

QUELS ONT ÉTÉ POUR LES PERSONNELS LES IMPACTS LES PLUS IMPORTANTS SUITE À LA CRÉATION DE VOTRE COMMUNE NOUVELLE ?



Source : enquête AMF/Territoires Conseils « Communes nouvelles, où en êtes-vous ? » 2017

POUR ALLER PLUS LOIN



Plus d'informations RH sur le site de l'AMF avec notamment un guide AMF/FNCDG intitulé « Communes nouvelles : impacts sur les personnels » rédigé en 2016

[www.amf.asso.fr / réf. CW14323](http://www.amf.asso.fr/réf.CW14323)

Et des fiches pratiques : [www.amf.asso.fr / Rubrique Communes nouvelles - Ressources humaines](http://www.amf.asso.fr/Rubrique%20Communes%20nouvelles%20-%20Ressources%20humaines)

5. Comment associer les habitants, les associations, les entreprises au projet ?

Lors de la construction d'un projet de commune nouvelle, l'information et la consultation de la population autour des enjeux et des impacts sont essentielles pour mener à bien le projet.

Généralement, les élus mettent en place différents outils de communication et d'association des habitants

en fonction du projet en lui-même et de son état d'avancement. Il en est ainsi des réunions publiques, de l'ouverture d'un site ou d'une page internet dédié, d'une consultation sur le nom de la future commune, de bulletins d'information spécifique, de porte-à-porte, de cafés-citoyens, de permanences dans les mairies, de points d'information sur les marchés, etc.

Sur le choix du nom de la nouvelle entité, nombreux sont les élus à avoir associé la population afin de créer un sentiment d'appartenance.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Gilles GRIMAUD,
président d'Anjou Bleu
Communauté et ancien maire
de Segré-en Anjou Bleu (49)



Un double sentiment d'appartenance ?

Une vaste mutualisation des services avait préparé la naissance de la commune nouvelle de Segré-en-Anjou. Sur ce terrain fertile, l'information et la consultation des habitants s'en sont trouvées simplifiées.

Très en vogue dans l'Ouest de la France depuis de nombreuses années, la mutualisation des services prépare les habitants à la création de communes nouvelles. Ainsi, les 15 communes de l'EPCI du canton de Segré qui se sont constituées en commune nouvelle en 2017 avaient mis en place quatre ans plus tôt un service commun. « Transférés à l'échelon communautaire, les agents municipaux étaient ensuite mis à la disposition des communes en fonction de leurs besoins », précise Gilles Grimaud, ancien maire de Segré. « Un travail d'information de la population avait déjà été effectué à ce moment-là pour expliquer la démarche

de mutualisation. Le projet de commune nouvelle se présentait donc dans ce contexte favorable qui n'a suscité que très peu d'opposition. »

Néanmoins la population a été informée dès le début de la démarche par un flyer – distribué dans les boîtes aux lettres – expliquant le projet et indiquant ses orientations. Trois réunions publiques d'échanges et de discussions ont rassemblé les habitants dans les trois pôles d'attractivité du périmètre de la future commune nouvelle de Segré-en-Anjou (18 500 habitants). « Avec seulement 40 à 80 participants par réunion, nous avons compris que la population n'avait pas de grandes objections à formuler et que la situation ne justifiait pas une communication beaucoup plus intense. »

Communiquer avec les associations

En revanche, un travail plus approfondi a été fait avec les associations. Elles s'interrogeaient sur le rôle qu'allaient jouer au sein

de la commune nouvelle les offices municipaux des sports, de la culture ou du social qui étaient en place dans la ville centre, Segré (7 000 habitants). Plusieurs rencontres ont permis de répondre à leurs questions et de les rassurer sur le fait que les offices fonctionneraient sur l'ensemble du périmètre de la commune nouvelle. Si celle-ci a vu le jour dans un contexte propice, qu'en est-il du sentiment d'appartenance ? Selon Gilles Grimaud, il fait l'objet d'une sorte de double allégeance : « Les habitants ont adopté la commune nouvelle mais sont toujours attachés à leur clocher. Par exemple, Segré intègre une ancienne commune dissoute en 1860. Ceux qui y vivent en citent encore le nom pour dire où ils habitent, mais pas pour l'opposer à la commune nouvelle, seulement pour exprimer un attachement à leur quartier. C'est probablement sous cette forme que survivront les communes historiques. »

Contact : contact@segreenanjoubleu.fr



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Benoît ARRIVÉ,
maire de Cherbourg-en-Cotentin
(50)

Les habitants se fédèrent autour d'une ambition commune

La création d'un sentiment d'appartenance à la commune nouvelle se bâtit sur une juxtaposition de mesures et d'actions concrètes qui en démontrent la valeur ajoutée aux habitants. Exemple à Cherbourg-en-Cotentin.

Lorsque le président de la communauté urbaine de Cherbourg, Benoît Arrivé, lance l'idée de créer une commune nouvelle lors de la cérémonie des vœux en janvier 2015, les communes de la collectivité subissent plusieurs pressions, notamment en raison de contraintes budgétaires plus fortes dues au gel des dotations de l'État, d'évolutions institutionnelles résultant de la fusion de la Haute et Basse-Normandie et de la préparation de la loi NOTRe. « On comprend assez vite que l'avenir va être compliqué si on ne dépasse pas notre modèle d'organisation », se rappelle Benoît Arrivé, aujourd'hui maire de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin qui réunit les cinq communes de l'ancienne communauté urbaine (CU) depuis le 1^{er} janvier 2016. Cinq ans plus tard, il considère qu'un sentiment d'appartenance est en cours de construction et que la population adhère largement à la commune nouvelle.

Équité et solidarité

Selon le maire, plusieurs éléments ont contribué à créer cet attachement de la population. « Entre 2016 et 2020, 98 % des engagements pris dans les programmes municipaux des maires devenus maires délégués ont été tenus et des nouveaux projets ont vu le jour à l'échelle de la commune nouvelle. Lors des municipales de 2020, même les plus sceptiques au départ ne remettaient pas en cause notre évolution institutionnelle. Nos premières décisions ont consisté à apporter davantage de services aux plus petites communes qui ne pouvaient se les offrir seules », précise le maire. Exemples, le portage des repas à domicile ou l'installation de tableaux numériques dans les 60 écoles de la commune nouvelle. « Nous travaillons aussi à l'échelle du nouveau périmètre sur l'urbanisme et les nouvelles mobilités avec la mise en service d'un réseau de bus de nouvelle génération et d'aménagements autour des déplacements doux, comme le vélo. Dossier après dossier, mois après mois, les habitants prennent de mieux en mieux conscience de l'intérêt de la commune nouvelle qui mutualise les ressources du territoire dans une logique d'équité et de solidarité ».

Une commune plus forte dans une région plus grande

La communication auprès des habitants a aussi joué un rôle

important dans la création du sentiment d'appartenance à la commune nouvelle. Elle a consisté à expliquer ses enjeux, son projet et sa philosophie pour redonner du dynamisme au territoire. Cette stratégie de communication a été mise en œuvre par différents outils : des publications spécifiques, des informations dans les journaux des communes et de la CU, les réseaux sociaux, le site internet et des réunions publiques suivies de débats où étaient conviés les habitants, les entreprises et les associations.

En outre, la création de Cherbourg-en-Cotentin a contribué à renforcer l'image du territoire et sa place dans la région Normandie réunifiée. « Ce point a beaucoup compté pour développer un sentiment d'appartenance parmi les élus et les habitants », assure Benoît Arrivé. Ceux-ci avaient également pu renforcer leurs liens au sein de la CU qui exerçait depuis assez longtemps déjà une partie conséquente des compétences des communes. Mais peut-être que le point clé de l'installation d'un sentiment fort d'appartenance à la commune nouvelle est « la capacité à se construire un destin commun pour regarder l'avenir avec une ambition de développement du territoire » estime le maire de Cherbourg-en-Cotentin.

Contact : benoit.arrive@cherbourg.fr

POINT D'ATTENTION

S'agissant des chefs d'entreprise et des agriculteurs, il est important de les informer sur la création de la commune nouvelle car le siège social de leur entreprise ou de leur exploitation agricole ne sera plus dans la commune fondatrice mais dans la nouvelle entité, seule disposant d'une personnalité juridique. Ainsi, à l'issue de la création d'une commune nouvelle, les chefs d'entreprise et les exploitants agricoles doivent veiller à modifier l'adresse du siège social de leur entreprise auprès du centre de formalité des entreprises (CFE) et de la chambre d'agriculture en charge de communiquer ce changement à l'ensemble de leurs partenaires (INSEE, greffe du tribunal de commerce, URSSAF...). Voir la note AMF/CCI France sur www.amf.asso.fr / réf. CW23983

Une fois la commune nouvelle créée, les élus poursuivent très souvent les consultations auprès des habitants notamment sur le choix des politiques publiques à mettre en œuvre à l'échelle du nouveau

territoire communal. Pour ce faire, des conseils consultatifs peuvent être instaurés dans les communes déléguées, tout comme des ateliers ou des conseils citoyens organisés à l'échelle de la commune nouvelle.

Il ne faut pas hésiter à consulter la population

La création d'une commune nouvelle peut générer des besoins supplémentaires de communication et de consultation de la population. Exemple à Plounéour-Brignogan-Plages.

Les communes de Plounéour-Trez (1 200 habitants) et de Brignogan-Plages (800 habitants) s'unissent en commune nouvelle le 1^{er} janvier 2017. « Nous partageons déjà de nombreux services et nous souhaitons harmoniser nos investissements », rappelle le maire Pascal Goulaouic. Durant l'année qui précède le regroupement, des réunions publiques sont organisées pour associer la population à la création de la commune nouvelle. Les habitants sont, en outre, invités à répondre à un questionnaire. Les élus rencontrent également les professionnels tels que les commerçants ou les artisans ainsi que les associations pour leur

présenter le projet et rechercher leur assentiment. « Après la création de la commune nouvelle, nous avons décidé de reprendre la consultation de la population sur le thème des centralités et de leurs liaisons », poursuit le maire. « L'idée est aussi d'imaginer l'avenir de la commune de manière cohérente. Plounéour-Brignogan-Plages est dotée de plusieurs centres dont trois principaux : un dans chaque commune historique qui regroupe l'école, la bibliothèque, les services et les commerces tandis que le troisième concentre des activités touristiques. » La commune nouvelle compte 2 000 habitants en hiver et 5 000 en été.

Services et mobilités douces

En 2019, avec l'appui d'un prestataire externe des ateliers mobiles sont mis sur pied pour aller à la rencontre des habitants et des estivants dans les lieux les plus fréquentés, y compris les plages. « Nous souhaitons identifier

les investissements prioritaires pour répondre aux attentes de nos concitoyens sur nos centralités et la manière de circuler entre elles. Les résultats de cette étude ont conforté les orientations que nous avions envisagées, notamment sur le développement des mobilités douces entre les trois principaux pôles, l'amélioration de l'offre de services de santé, l'aménagement d'espaces verts et de lieux conviviaux. » Le maire de la commune nouvelle évoque aussi des actions en faveur du commerce local, des mobilités multimodales et de la mise en valeur du patrimoine bâti et naturel. « À mon sens, il ne faut pas hésiter à consulter la population et à se faire accompagner par des professionnels », explique-t-il.

Contact :

pascal.goulaouic@revesdemer.com

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Pascal GOULAOUIC,
maire de Plounéour-
Brignogan-Plages (29)





RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Pierre-Yves REBOUX,
maire de Val d'Anast (35)

Démocratie « implicative »

La commune nouvelle Val d'Anast s'appuie sur la représentativité des communes historiques et sur une forme de démocratie « implicative » pour assurer une gouvernance vertueuse. À la clé, un futur projet d'extension.

Le passage d'une communauté de communes très intégrée de 8 500 habitants à une intercommunalité de 42 000 habitants qui l'était moins, a poussé l'ancien maire de Maure-de-Bretagne (3 500 habitants) à engager des discussions avec ses voisins pour créer une commune nouvelle. Toutes finissent par se désister sauf la commune de Campel (500 habitants). « Au final ce mariage à deux nous a permis de mieux accueillir cette petite commune qui avait besoin d'effectuer des travaux qu'elle n'était pas en mesure de faire seule », explique le maire de la commune nouvelle Val

d'Anast, Pierre-Yves Reboux. Dans cette perspective et pour souder les deux communes historiques, l'édile met en place une gouvernance faisant une large part à la consultation de la population qu'il appelle « démocratie implicative ».

À l'écoute des habitants

Un premier comité consultatif dédié au cadre de vie et au développement durable s'est déjà réuni quatre fois entre novembre 2020 et mars 2021. Il est composé de vingt habitants recrutés par appel à candidature sur le bulletin municipal, sur la page Facebook de la mairie et via les panneaux pockets fonctionnant sur smartphone. Quatre élus municipaux les accompagnent, mais le comité a aussi la faculté de se réunir sans eux. Il donne des avis sur les sujets de son ressort que les édiles essaient de suivre.

« Par exemple, leur avis a beaucoup pesé dans le projet de réaménagement de la place de l'Église », indique le maire. Deux autres comités se mettent en place sur le même modèle : celui consacré aux fêtes et aux animations et un troisième dédié à l'histoire et à la mémoire du territoire. « Ce dernier vise plus particulièrement à créer un sentiment d'appartenance à la commune nouvelle, à créer du lien intergénérationnel et à donner du sens à nos actions communes. Nous avons veillé à assurer la représentativité de la plus petite commune dont les membres se voient attribuer un quart des places. Je tiens à cette gouvernance vertueuse, à l'écoute des habitants et des communes fondatrices pour convaincre les communes limitrophes de nous rejoindre au sein de la commune nouvelle. »

Contact : secretariat@valdanast.fr

FOCUS

La consultation de la population obligatoire

La consultation de la population n'est obligatoire juridiquement qu'en l'absence d'accord de la totalité des conseils municipaux souhaitant se regrouper en commune nouvelle. En pareil cas, les électeurs de chaque commune sont appelés à se prononcer sur l'opportunité de la création de la commune nouvelle. La création ne peut être décidée par arrêté préfectoral que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et si le projet a recueilli dans chacune des communes concernées l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. Les dépenses sont à la charge de l'État.

6. La charte de la commune nouvelle, de quoi s'agit-il ? Qui la rédige ?

Toutes les communes nouvelles se sont créées autour d'une charte qui en constitue la colonne vertébrale, en ce sens qu'elle représente le socle des principes fondateurs de la nouvelle collectivité. Généralement, un ou plusieurs élus des communes fondatrices la rédigent en rappelant le contexte historique, culturel, géographique, les habitudes de travail entre les communes parties prenantes au projet ainsi que les habitudes de vie des habitants.

Cette charte met en avant les enjeux et les raisons de ce regroupement, le projet commun de territoire et les orientations prioritaires de la commune nouvelle (maintien des services publics, amélioration de la voirie, pérennisation de l'école ou du dernier commerce de

proximité, engagement dans des projets écologiques ...), tout en rappelant la préservation de l'identité de chaque commune historique.

La charte acte également l'organisation interne de la commune nouvelle avec le rôle des communes déléguées et de leurs maires, la présence ou non de conseils communaux, l'organisation du personnel, ...

Elle peut être revue pour s'adapter à la vie de la commune nouvelle.

POINT D'ATTENTION

La charte est un élément majeur mais qui ne revêt aucune valeur juridique ; elle n'est donc pas opposable. Toutefois, elle constitue un engagement politique et moral fort des élus, permettant de s'assurer de l'adhésion de tous. Elle n'a pas à être envoyée au contrôle de légalité avec la délibération demandant la création de la commune nouvelle.

Quand on crée une commune nouvelle, il n'est pas possible de tout prévoir

La création et le bon fonctionnement d'une commune nouvelle suppose de prendre en considération quelques points clés tels que l'identité des communes, les ressources humaines et l'équité des investissements.

La mutualisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques et au maintien des services à la population est à l'origine de la commune nouvelle de Rouillac qui réunit quatre communes et un peu plus de 3 000 habitants. Elles se sont regroupées en deux temps, d'abord à trois en 2016 puis une quatrième est arrivée en 2019. Pour son directeur général des services (DGS), Xavier Triouillier, il y a trois points clés à prendre en considération dans la démarche de création ou d'extension. « D'abord, il

est important de conserver l'identité de chaque commune. Ce que nous avons fait en gardant le nom des quatre communes déléguées. Ensuite, il est essentiel de trouver l'équilibre politique afin que chaque commune soit représentée au sein de l'exécutif et que les investissements soient répartis de manière équitable. Enfin, il faut penser à anticiper. Nous avons donc rencontré, en amont de la création de la commune nouvelle, les services préfectoraux et surtout la DGFIP qui a procédé à des simulations financières et nous a aidé à maîtriser le lissage des taux des taxes locales. »

Impossible de tout prévoir

Parmi les principales difficultés à surmonter, le DGS identifie justement les ressources humaines et la nécessité de rassurer les agents sur les modalités de la fusion. « Nous avons parlé avec eux du fonctionnement

des services, des postes qu'ils allaient occuper, de leur lieu de travail (siège ou communes déléguées), de leur place dans l'organigramme mais aussi de l'harmonisation des congés et des régimes indemnitaires. » Xavier Triouillier alerte également sur les délais très longs pour obtenir un nouveau numéro Siret et sur les difficultés qui peuvent surgir quand la commune nouvelle cherche à résilier des contrats passés par les communes historiques avec des prestataires privés et des établissements publics administratifs. L'ancien maire de Rouillac, Michel Trainaud, compare la commune nouvelle à un mariage : « Quoi que l'on fasse, il n'est pas possible de tout prévoir, sinon on ne se marie jamais. »

Contact :

xavier.triouillier@ville-rouillac.fr

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Xavier TRIOULLIER,
directeur général des services
de Rouillac (16)



POUR ALLER PLUS LOIN



Nombreux exemples de chartes sur le site de l'AMF :
www.amf.asso.fr / réf. BW13153

3. Anticiper les changements et les évolutions

1. L'organisation de la commune nouvelle

A. Quelle gouvernance de la commune nouvelle ?

Comme toute commune, la commune nouvelle dispose d'un maire et d'un conseil municipal. La composition de ce dernier est toutefois différente pendant la période transitoire, à savoir entre la date de création de la commune nouvelle et le 1^{er} renouvellement général du conseil municipal (qui correspond généralement aux prochaines élections municipales).

Pendant la période transitoire, deux options sont possibles quant à la composition du conseil municipal de la commune nouvelle :

- l'agrégation de l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes fondatrices. Cette faculté est décidée par délibérations concordantes des communes avant la création de la commune nouvelle, par arrêté préfectoral ;
- à défaut d'accord, un nombre de sièges répartis à la proportionnelle en fonction des populations de chaque commune fondatrice est appliqué, avec *a minima* le maire et les adjoints de chaque commune historique. L'effectif total ne peut dépasser 69 membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires.

Dans la très grande majorité des cas, le conseil municipal de la commune nouvelle a additionné tous les élus des communes fondatrices, conduisant parfois à un effectif important pendant quelques années.

Lors du 1^{er} renouvellement général du conseil municipal, ce dernier entre dans le droit commun, constituant désormais une seule circonscription électorale. Autrement dit, on élit désormais les élus à l'échelle de la commune nouvelle et non à celle des communes déléguées.

Les maires délégués, à la tête des communes déléguées, sont élus parmi les membres du conseil municipal de la commune nouvelle lors de son installation. Dès lors, rien n'oblige juridiquement à ce que le maire délégué

soit issu de la commune historique. Néanmoins, dans les faits, c'est le cas car il est important qu'il connaisse bien son territoire et ses habitants.

Le conseil municipal de la commune nouvelle est composé à titre dérogatoire d'un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Cet ajout d'élus a pour objectif d'assurer la représentation de l'ensemble des communes déléguées dans le conseil municipal de la commune nouvelle. Pour les communes nouvelles regroupant un grand nombre de communes, une règle spécifique est prévue afin de limiter une baisse trop drastique du nombre de conseillers municipaux.

S'agissant des séances du conseil municipal de la commune nouvelle, une ou plusieurs de ces réunions peuvent être organisées dans une ou plusieurs annexes de la mairie, sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle. Toutefois, au moins deux réunions par an doivent se tenir à la mairie de la commune nouvelle avec des règles de publicité afin d'informer les habitants du lieu de la réunion.

FOCUS

Anticiper les aspects « logistiques »

En se regroupant, les communes doivent définir quelle sera la **commune siège** de la commune nouvelle. Le code INSEE de cette dernière sera celui de la commune désignée commune siège.

Au regard du nombre de conseillers municipaux, il est également important d'anticiper quelle sera la salle du **conseil municipal** afin de pouvoir réunir l'ensemble des élus de la commune nouvelle.

POUR ALLER PLUS LOIN



Plus d'info sur le site de l'AMF avec une rubrique sur le fonctionnement du conseil municipal : [www.amf.asso.fr / Rubrique Communes nouvelles - Fonctionnement de la commune nouvelle](http://www.amf.asso.fr/Rubrique_Communes_nouvelles_-_Fonctionnement_de_la_commune_nouvelle)

B. Quels sont le rôle et la place des communes déléguées au sein de la commune nouvelle ?

Les communes historiques deviennent automatiquement des communes déléguées, sauf décisions contraires et concordantes de tous les conseils municipaux avant la création par arrêté préfectoral. Elles conservent leur nom et leurs limites territoriales mais perdent leur statut de collectivité territoriale.

La création des communes déléguées engendre automatiquement :

- l'institution d'un maire délégué à leur tête. Pendant la période transitoire, les anciens maires deviennent de droit maire délégué. Lors du renouvellement général du conseil municipal de la commune nouvelle, le maire délégué est alors élu par le conseil municipal de la commune nouvelle, parmi ses membres.
- la création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil relatifs aux événements survenus dans la commune déléguée.

L'administration de la commune nouvelle devient centralisée mais chaque commune fondatrice conserve sa mairie, ses services de proximité (état civil, accueil du public, relation avec les associations, ...) et constitue le guichet d'entrée pour les services de la commune nouvelle.

Au sein de la commune déléguée, il peut être créé un conseil communal à la majorité des deux tiers des membres du conseil municipal. Il est composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle, parmi ses membres après en avoir fixé le nombre. Il est présidé par le maire délégué. Juridiquement, rien n'impose que ses élus soient issus du territoire de la commune déléguée, même si dans les faits, ils en sont toujours originaires.

Les attributions du conseil communal :

- il gère les équipements de proximité (salles polyvalentes, crèches, espaces verts, terrain de foot, gymnase, ...) définis par la commune nouvelle et chaque commune déléguée. Il délibère sur leur implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité mais la réalisation des équipements relève de la commune nouvelle ;
- il peut recevoir, par délégation, la gestion d'un service de la commune. Certaines communes nouvelles ont fait le choix de décentraliser des pôles dans chaque commune déléguée. Ainsi, le pôle Finances se trouve dans une commune déléguée, le pôle RH dans une autre, le pôle service technique, ... ;

- il est saisi pour avis des projets de décision sur les affaires concernant le territoire. Il est consulté sur le montant des subventions aux associations, sur la modification du PLU et sur tout projet d'aménagement ;
- il peut demander au conseil de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire et adresser des questions écrites au maire ;
- il peut faire remonter des propositions, des projets au conseil municipal de la commune nouvelle.

FOCUS

La possibilité de supprimer des communes déléguées et/ou des annexes de la mairie

Suppression d'une ou plusieurs communes déléguées

Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression d'une partie ou de l'ensemble des communes déléguées, dans un délai qu'il détermine. Le projet de suppression d'une commune déléguée est subordonné à l'accord écrit du maire délégué et, lorsqu'il existe, du conseil de la commune déléguée. La procédure est simple mais les conséquences sont à anticiper car multiples.

La suppression d'une commune déléguée engendre automatiquement la suppression de la fonction de maire délégué et l'annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes d'état civil des habitants de la commune déléguée.

Elle engendre également juridiquement la suppression du nom de la commune déléguée et ses limites territoriales. La suppression prend effet au 1^{er} janvier de l'année suivante.

Suppression d'une ou plusieurs annexes de la mairie

Le conseil municipal de la commune nouvelle peut décider la suppression d'une partie ou de l'ensemble des annexes de la mairie, prise après accord du maire délégué et du conseil de la commune déléguée, s'il existe. Elle ne prend effet qu'au 1^{er} janvier de l'année suivante pour des raisons de gestion des registres d'état civil.

POUR ALLER PLUS LOIN



Plus d'info sur le site de l'AMF avec une foire aux questions sur les communes déléguées : [www.amf.asso.fr / réf. CW14196](http://www.amf.asso.fr/ref.CW14196)

C. Quels sont les attributions et le rôle du maire délégué ?

Lors de la création de la commune nouvelle, les maires délégués sont de droit les maires en fonction des anciennes communes. En revanche, à l'issue du renouvellement général du conseil municipal de la commune nouvelle, ils sont élus par le conseil municipal parmi ses membres lors de l'installation du conseil municipal. Comme indiqué plus haut, rien n'oblige à ce que le maire délégué soit issu de la commune fondatrice. Dans les faits, c'est toujours le cas.

Le cumul des fonctions de maire de la commune nouvelle et de maire délégué est possible mais les indemnités de fonctions ne le sont pas.

► Afin d'accompagner les élus dans leur projet, l'AMF et Territoires Conseils peuvent établir une simulation indemnitaire pour les élus de la commune nouvelle et des communes déléguées et ce, afin de connaître l'impact de la création sur les indemnités de fonction. Pour réaliser une simulation indemnitaire, il convient de solliciter Julie ROUSSEL (en charge de l'aspect institutionnel et juridique des communes nouvelles) julie.rousseau@amf.asso.fr ou Catherine DONOU (aspects institutionnels et juridiques des communes nouvelles) catherine.donou@caissedesdepots.fr

Les attributions du maire délégué

Le maire délégué est à la tête de la commune déléguée. À ce titre, il est officier d'état civil et officier de police judiciaire sur le territoire de la commune déléguée et dispose des attributions des maires en matière d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire. Il peut recevoir du maire de la commune nouvelle des délégations territorialisées en matière de police municipale, d'autorisation d'urbanisme,

Il dispose d'un pouvoir consultatif 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 changements d'affectation de biens communaux, les projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation. Il est également informé des projets d'équipements, des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) lors des procédures de préemption.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Claude JAY,
maire de Les Belleville (73) –
station de montagne



La reconversion des anciens maires en maires délégués

Quand les maires de petites communes peu structurées se regroupent avec une plus grande commune déjà très organisée et dotée en services, leur adaptation doit faire l'objet d'une grande attention.

Située dans les Alpes, la commune nouvelle Les Belleville (3 500 habitants) regroupe trois communes d'importance inégale. À elle seule Saint-Martin-de-Belleville (2 600 habitants) abrite le domaine skiable du même nom mais aussi ceux de Val Thorens et des Menuires pour un total de 60 000 lits touristiques. La commune nouvelle s'est constituée en deux temps. D'abord en 2016, le village de Villarlurin (300 habitants) rejoint Saint-Martin-de-Belleville. Puis, en 2019, c'est le tour de Saint-Jean-de-Belleville (520 habitants). Les trois communes forment un territoire cohérent le long de la vallée des Belleville s'étendant sur plus de trente-cinq kilomètres.

Un choc symbolique fort

Cette cohérence territoriale ne doit pas conduire à sous-estimer l'impact que peut avoir la création d'une commune nouvelle sur les élus. Selon le maire de celle-ci, Claude Jay : « Les élus des communes regroupées se retrouvent dans une organisation beaucoup plus vaste et structurée qui nous oblige collectivement à voir et à faire les choses différemment. L' élu de terrain qui allait lui-même jusqu'à déneiger les routes est aujourd'hui installé à une autre fonction, la coordination de cette tâche étant confiée aux services techniques. Il peut en ressentir un sentiment d'éloignement des administrés qu'il faut prendre en considération. » Sur le plan administratif, les élus des communes fondatrices voient leur collectivité perdre son numéro Siret et disparaître. C'est un choc symbolique fort.

Des communes déléguées ont certes été créées afin que chaque territoire historique garde sa personnalité,

mais elles ne peuvent entièrement compenser le sentiment d'effacement administratif. « Il est essentiel que les maires délégués, anciens maires des communes fondatrices, prennent pleinement la mesure, qu'en tant qu'adjoints de la commune nouvelle, ils disposent de prérogatives qui, sous certains aspects, sont plus importantes que celles qu'ils détenaient auparavant. À Les Belleville, cette adaptation est en train de s'achever grâce au travail d'explication sur la place de chacun dans notre organisation politico-administrative et à la relation de confiance que nous continuons au quotidien tous ensemble à construire, par un dialogue permanent. » Dernier point soulevé par Claude Jay pour faciliter l'adaptation des élus au sein de la commune nouvelle : « Ils doivent être informés le plus tôt possible de toutes les actions de la commune nouvelle sur le territoire de leur commune déléguée ».

Contact : dgs@lesbelleville.fr

Le maire délégué dispose également de la qualité d'adjoint de droit de la commune nouvelle, sans être

comptabilisé parmi les adjoints dont le nombre ne peut excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal.

FOCUS

Place des maires délégués dans l'ordre du tableau du conseil municipal

Lors de la création de la commune nouvelle, les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire de la commune nouvelle. Pour les classer, la population de leur ancienne commune à la date de création de la commune nouvelle est prise en compte. Cette disposition n'est applicable qu'au moment de la création et jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal. Les adjoints qui ne sont pas maires délégués prennent rang à la suite des maires délégués, dans l'ordre de leur élection.

Pendant la période dite transitoire, l'ordre du tableau est établi comme suit : le maire de la commune nouvelle, les maires délégués classés en fonction de la population de leur ancienne commune, les adjoints puis les conseillers municipaux.

Lors du 1^{er} renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, les maires délégués, par ailleurs adjoints de droit de la commune nouvelle, sont considérés comme de « simples » conseillers municipaux dans l'ordre du tableau du conseil municipal de la commune nouvelle. Ils peuvent être élus par leurs pairs 1^{er}, 2^e, ... adjoint. Si tel est le cas, ils sont alors placés dans le tableau des adjoints. L'ordre du tableau est donc le maire de la commune nouvelle, les adjoints au maire (certains maires délégués peuvent être placés ici s'ils ont été élus adjoints) puis les conseillers municipaux (dont les maires délégués non élus adjoints).

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Sylvie SOURISSEAU,
maire de Brissac-Loire-
Aubance (49)



Les maires délégués au cœur de la commune nouvelle

Composée de dix communes et de 11 000 habitants, la commune nouvelle de Brissac-Loire-Aubance a souhaité garder un rôle aux maires délégués.

La nouvelle équipe municipale élue en 2020 a pour objectif que les habitants s'approprient la commune nouvelle d'ici 2026. « Malgré des habitudes de mutualisations et de coopérations solidement enracinées dans le territoire, on ne sentait pas la population prête à sacrifier ses maires délégués et ses communes historiques », explique le maire, Sylvie Sourisseau. L'inspiration pour créer la commune nouvelle est née de la volonté d'une partie des élus de l'ancienne communauté de communes de maintenir une forte intégration des services en dépit de la dernière fusion (loi NOTRe) qui la remettait en cause.

« Notre regroupement est fondé sur un projet commun de territoire et sur la volonté de bâtir notre avenir ensemble. » Dans ce contexte, le rôle des maires délégués n'en demeure pas moins important. Six d'entre eux ont accepté la fonction d'adjoint de la commune nouvelle et quatre ont préféré y renoncer par choix personnel. Tous disposent des compétences d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire qui les aident à maintenir les liens de proximité avec les habitants des communes historiques. S'ils sont également adjoints, ils reçoivent une délégation de fonction et de signature, par exemple, sur la gestion technique du territoire (bâtiments publics, voirie, environnement...).

Les maires délégués garants de la proximité

« Nous avons aussi des conseils communaux actifs dans les communes déléguées jusqu'aux élections

municipales de 2020 », poursuit Sylvie Sourisseau. « Ils se sont transformés en réunion informelles qui nous aident dans la préparation du conseil municipal à prendre en compte les préoccupations des communes historiques que nous appelons villages, le terme de commune étant consacré à la commune nouvelle. Il m'arrive d'assister à ces réunions pour répondre aux questions que se posent les élus. » Au départ, la gouvernance de la commune nouvelle a été formalisée dans une charte. « Mais aujourd'hui le sentiment d'appartenance à la commune nouvelle est suffisamment fort pour que les pratiques évoluent sans qu'il soit nécessaire de réécrire la charte », se réjouit Sylvie Sourisseau. « Le rôle et les compétences attribués aux maires délégués ont aidé à assurer la proximité des services sur tout le territoire et contribué ainsi au succès de la commune nouvelle ».

Contact : mairie@brissacloireaubance.fr

D. Les conséquences sur les biens et contrats des communes historiques

La commune nouvelle s'inscrit dans un principe de continuité. Dès lors, elle se substitue de plein droit aux anciennes communes dans tous les actes et délibérations afférents aux procédures engagées avant la date de sa création. Il en est de même pour l'ensemble des biens et services publics, des droits et obligations qui y sont attachés.

Quant aux contrats, ces derniers sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

FOCUS

Gratuité de la procédure de création de la commune nouvelle

La procédure de création d'une commune nouvelle est gratuite et ne peut donner lieu au paiement d'aucune indemnité, ni d'aucuns droit, taxe, salaire ou honoraires (cf. art. L. 2113-5 du CGCT).

E. Quelles relations avec l'intercommunalité ?

1/ Le rattachement à un EPCI à fiscalité propre (FP), une obligation de principe avec une exception : la commune-communauté

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 prohibe les « communes isolées » : toutes les communes doivent impérativement être membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (à l'exception de quatre îles monocommunes).

Les communes nouvelles ne sont pas exemptes de cette obligation.

Cette exigence de rattachement a toutefois été assouplie par la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 (dite loi Gatel) qui donne la possibilité de créer une « commune-communauté » dès lors qu'une commune nouvelle est créée par l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI à FP. Dans un tel cas, la commune-communauté n'est pas soumise à l'obligation d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre. Ses compétences correspondent à la somme des compétences antérieurement détenues par les communes membres et l'EPCI. Ce choix de rejoindre un EPCI ou de devenir une « commune-communauté » doit être effectué lors de la création de la commune nouvelle et être exprimé aux conditions de majorité requises pour cette création.

2/ Le choix de l'EPCI de rattachement lors de la création

Lorsqu'une commune nouvelle n'est pas créée à l'échelle d'un EPCI ou que les élus ne souhaitent pas qu'elle devienne une « commune-communauté », elle a l'obligation de rejoindre une intercommunalité.

Si les communes fondatrices sont membres d'un même EPCI, la question du choix de l'intercommunalité de rattachement ne se pose pas, elles en demeurent membres. Il en va différemment dans les autres cas.

Premier cas : la commune nouvelle regroupe toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI, mais ces dernières ne souhaitent pas constituer une « commune-communauté ».

Si la moitié au moins des conseils municipaux représentant la moitié au moins de la population exprime un souhait en faveur d'un EPCI en particulier, le préfet sollicite l'accord de cet EPCI et l'avis de ses communes membres. S'il obtient cet accord, il peut mettre en œuvre le rattachement.

S'il n'obtient pas cet accord ou s'il est en désaccord avec le choix des communes constitutives ou si, tout simplement ces dernières n'ont pas exprimé de souhait dans les conditions de majorité requises, il propose alors un projet de rattachement qui est mis en œuvre, sauf avis contraire et proposition alternative de la Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) à la majorité des deux tiers.

Second cas : la commune nouvelle regroupe des communes de différents EPCI.

Si la moitié au moins des conseils municipaux représentant la moitié au moins de la population a exprimé un souhait en faveur d'un EPCI, le préfet saisit, pour avis, les conseils communautaires des EPCI auxquels les communes constitutives appartiennent et les conseils municipaux de leurs communes membres.

En cas de désaccord du préfet avec le projet des communes fondatrices, il saisit la CDCI et, dans cette hypothèse, ce n'est que si elle se prononce à la majorité des deux tiers dans le sens souhaité par les communes constitutives que la commune nouvelle est rattachée à l'EPCI de son choix. À défaut, elle devient membre de l'EPCI proposé par le préfet.

Si la saisine de la CDCI a été effectuée par les EPCI concernés (ceux dont les communes fondatrices sont membres ou bien celui qu'elles voudraient rejoindre) ou leurs communes membres, elle peut adopter une proposition de rattachement différente du souhait initial des communes à la majorité des deux tiers.

La commune-communauté : aboutissement de l'intercommunalité

Le statut de commune-communauté vise à la fois à faciliter la création de communes nouvelles, à simplifier l'organisation territoriale, à optimiser l'efficacité des politiques publiques et à renforcer les principes de libre administration des collectivités.

En date du 1^{er} août 2019, la loi dite « Gatel » du nom de la sénatrice d'Ille-et-Vilaine Françoise Gatel a pour objectif d'apporter davantage de souplesse dans la création des communes nouvelles. Elle instaure notamment le statut de commune-communauté qui permet à toutes les communes d'un même EPCI à fiscalité propre de se transformer en une commune nouvelle sans l'obligation de rejoindre une nouvelle intercommunalité. « C'est une innovation disruptive pour ceux qui considèrent que le modèle d'organisation doit être celui d'une commune nécessairement intégrée à une communauté », souligne Françoise Gatel qui rappelle que la dynamique des communes nouvelles a été relancée en 2014 par la proposition de loi de Jacques Pélissard alors président de l'AMF. « Il paraît du constat que pour assurer leur avenir et répondre à leurs missions, nombre de communes devaient pouvoir se regrouper librement. » Depuis, près de 800 communes nouvelles se sont créées. C'est dans cette dynamique que s'inscrit la loi Gatel.

L'obligation faite par la loi NOTRe à toutes les communes y compris les communes nouvelles issues d'un EPCI à fiscalité propre de rejoindre une intercommunalité freinait les élans des communautés qui souhaitaient se transformer en commune nouvelle.

« Les élus hésitaient à se lancer parce que la création de la commune nouvelle recouvrait déjà une intercommunalité existante conforme à la loi et qu'elle leur posait, en outre, un double problème d'intégration : celui des communes qui se regroupaient au sein de la commune nouvelle et celui de la commune nouvelle dans une nouvelle intercommunalité. » Devant cette complexité, la loi de 2019 instaure une simplification : les deux tiers (au minimum) des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population d'une même intercommunalité peuvent décider de se regrouper en commune-communauté. Cette nouvelle structure fonctionne comme une commune nouvelle et donc à l'issue de la période transitoire comme une commune mais sans rattachement à un EPCI.

Une organisation simplifiée

Aux yeux de Françoise Gatel, les intercommunalités particulièrement intéressées par ce nouveau statut sont d'abord celles composées de petites communes « qui ont déjà transféré beaucoup de compétences à l'intercommunalité (écoles, périscolaire, urbanisme...) et dont les services du quotidien sont déjà gérés à l'échelle du bassin de vie de l'intercommunalité. » Dans ce cas, simplifier l'organisation en créant une commune-communauté évite de prendre deux fois la même décision d'abord en conseil communautaire puis en conseil municipal. L'efficacité de l'action publique s'en trouve renforcée et les citoyens, qui ne savaient plus s'ils devaient se tourner vers la commune ou l'intercommunalité, gagnent en visibilité dit la sénatrice.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Françoise GATEL,
sénatrice d'Ille-et-Vilaine (35)



Si les petites intercommunalités paraissent les premières concernées par le statut de commune-communauté, rien n'empêche les plus grandes de s'y intéresser. « Au départ, on pensait que seules les petites communes seraient portées à se regrouper en commune nouvelle, puis on a constaté que des villes comme Annecy ou Cherbourg optaient pour cette organisation », rappelle Françoise Gatel. « Peut-être verra-t-on des agglomérations faire le choix de la commune-communauté pour optimiser leurs politiques publiques. Mais cela ne peut se faire que dans un contexte consensuel à partir de la volonté des communes. »

Une contribution à la simplification du millefeuille

Aux édiles qui envisageraient de constituer une commune-communauté, la sénatrice d'Ille-et-Vilaine fait quelques suggestions : porter une attention particulière à la conduite du projet qui doit être piloté par les communes ; établir un état des lieux de l'intercommunalité sur l'exercice des compétences, des services rendus et des besoins ; à partir de ce diagnostic factuel, voir ce que la commune-communauté peut faire gagner en efficacité aux politiques publiques. « Quand le maintien de deux structures ralentit l'action collective et complique la vie des acteurs locaux, leur fusion apparaît vite comme une évidence. Je considère cette nouvelle forme d'organisation locale comme un aboutissement de l'intercommunalité et une contribution à la simplification du millefeuille administratif. »

Suite second cas : dans cette hypothèse, le rattachement n'est possible que si l'EPCI concerné et la moitié de ses communes membres représentant la moitié de sa population l'acceptent. Si une de ces conditions manque (pas de majorité des deux tiers à la CDCI, ou pas d'accord de l'EPCI ou de la majorité de ses communes membres), la commune nouvelle est alors rattachée à l'EPCI de son choix.

Si les conseils municipaux des communes fondatrices n'ont pas exprimé de souhait de rattachement dans les conditions de majorité requises, le préfet saisit la CDCI d'une proposition de rattachement.

FOCUS

Cas particulier pour les communautés urbaines et les métropoles

Les textes ne permettent pas à une commune membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole de s'en retirer. Si une seule des communes constitutives de la commune nouvelle est membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, le préfet prononce, de droit, le rattachement à cet EPCI.

3/ Le calcul du nombre de délégués

Concernant le nombre de délégués communautaires dont dispose la commune nouvelle au sein de son EPCI de rattachement, deux cas de figure doivent être distingués.

Le premier cas est celui d'une commune nouvelle créée à partir de communes appartenant à un même EPCI. Son nombre de conseillers communautaires varie dans le temps :

- au moment de la constitution de la commune nouvelle, le nombre de conseillers communautaires de la commune nouvelle est égal à la somme des conseillers communautaires des communes fondatrices (sauf si ce nombre aboutit à ce que la commune détienne plus de la moitié des sièges. Dans un tel cas, on procède à un plafonnement à 50 % des sièges selon les règles de droit commun) ;
- après le premier renouvellement de l'assemblée de la commune nouvelle, le nombre de conseillers communautaires est établi dans les conditions de droit commun.

Le second cas de figure est celui d'une commune nouvelle constituée à partir de communes appartenant à des EPCI différents. Dans ce cas, la population de l'EPCI de rattachement va être impactée par l'arrivée des populations qui étaient auparavant dans une autre intercommunalité. Il va falloir procéder, selon le droit commun, à un nouveau calcul du nombre de siège auquel chaque commune de l'intercommunalité a droit. Si un accord dérogatoire sur la répartition des sièges avait été passé, il est remis en cause et doit être à nouveau établi entre les communes.

4/ Le rôle des communes déléguées dans un EPCI

La commune nouvelle se substitue à ses communes fondatrices dans leurs droits et obligations. De ce fait, elle se substitue également à elles dans leurs rapports avec les EPCI dont elles sont membres.

FOCUS

La commune-communauté

Issue d'une proposition de l'AMF et reconnue par la loi du 1^{er} 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, 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 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, la commune-communauté dispose des mêmes prérogatives qu'une commune et qu'une communauté. Elle est soumise aux mêmes obligations 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.

Les communes rurales jouent dans la cour des grands

Les 64 communes rurales du Pays des Mauges se sont regroupées en six communes nouvelles pour former la quatrième agglomération de la région des Pays de la Loire. Leur objectif : se doter de l'organisation la mieux adaptée pour répondre aux attentes de leurs habitants.

Dès 2014, dans un contexte marqué par la préparation de la loi NOTRe qui annonçait des fusions de régions et d'intercommunalités, les maires des 64 communes des Mauges réunies en un syndicat mixte du Pays des Mauges décident de passer à l'action. « Nous devons aussi faire face à la baisse des dotations et au désengagement de l'État qui nous transférait de nouvelles charges », se souvient Didier Huchon, maire de la commune nouvelle de Sèvremoine (25 000 habitants) et président de Mauges Communauté (121 000 habitants). « Nous nous sommes alors demandés quelle était l'organisation territoriale et l'échelle la mieux adaptée aux compétences obligatoires que nous devons exercer et aux compétences optionnelles que nous souhaitons prendre pour répondre aux besoins de nos habitants. » Il fallait faire mieux avec moins. De là est née l'idée de transformer les six communautés de communes du Pays en autant de communes nouvelles qui fonctionneraient comme des EPCI intégrés à 100 %. Dans le même temps, le 1^{er} janvier 2016, nous avons créé la communauté d'agglomération Mauges Communauté qui devient un interlocuteur de premier rang de la région Pays de la Loire aux côtés d'unités urbaines du calibre de Nantes, Angers ou Le Mans.

En capacité de répondre aux grands enjeux

Cette innovation territoriale a permis à des territoires ruraux de disposer des ressources et d'une ingénierie en mesure d'élaborer de grandes actions de planification. L'agglomération s'est notamment dotée d'un programme local de l'habitat (PLH), d'un plan climat air énergie territorial (PCAET) et d'un schéma de mobilité qui l'a conduite à prendre la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM). « Nous sommes désormais en capacité de répondre aux enjeux de l'environnement, de la santé, du développement économique, de l'habitat et de mettre en place une gamme complète de services aux habitants », assure Didier Huchon.

Une grande agglomération sans grande ville

En dépit des thématiques souvent très urbaines que prend en charge la communauté d'agglomération, elle est dépourvue d'un grand pôle de centralité. Cette singularité est pleinement assumée par les élus du territoire. « Notre projet n'a jamais été de développer une ville centre mais de nous appuyer, en conformité avec le Scot approuvé en 2013, sur des polarités structurantes qui maillent le territoire pour en faire un modèle de ville éclatée. Il fait notre force parce que le développement ne vient pas d'un pôle unique qui redistribuerait sa vitalité et sa richesse aux autres parties du territoire mais d'un développement équilibré des différents pôles qui le constituent. Les décisions importantes sont prises par les six communes nouvelles dont les populations sont

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Didier HUCHON,
maire de Sèvremoine (49)



comprises entre 16 000 et 25 000 habitants. Nous ne sommes donc pas dans une configuration où, par son poids politique, une grande ville peut imprimer une direction. Pour utiliser une métaphore sportive, je dirais que cela nous oblige à jouer très collectif. » Outre la conférence des maires et le Comité politique qui réunissent aussi les DGS et le président de l'agglomération, les échanges informels sont quasi quotidiens.

Le bilan de la restructuration

« Les objectifs que nous voulions atteindre en nous restructurant sont atteints. » Didier Huchon constate que sur le mandat achevé en 2020, les investissements de Sèvremoine (36M€) étaient bien supérieurs à ceux effectués sur le territoire avant la création de la commune nouvelle. Ils ont permis de rénover des équipements publics existants et de créer de nouveaux équipements structurants rayonnant sur plusieurs communes déléguées. Sur le plan économique, le bilan de la restructuration territoriale est plus difficile à estimer. « Nous sommes sur un bassin de vie très dynamique, plus large que notre périmètre, et le taux de chômage de Mauges Communauté est inférieur à 5 %. Mais je ne peux pas dire que c'est lié à notre restructuration territoriale. En revanche, j'observe que les relations avec les grands acteurs économiques se sont resserrées parce qu'avec l'agglomération nous pouvons désormais agir dans une logique d'approche globale sur leurs grands thèmes de préoccupations comme l'environnement, les mobilités ou l'habitat. »

Contact : contact@sevremoine.fr

F. Quid des archives des communes historiques ?

Lors du regroupement en commune nouvelle, le recensement (recensement des archives existantes) des archives pour chaque commune historique doit être effectué, selon la procédure de droit commun applicable pour toute commune : en effet, le recensement doit être fait à chaque changement de maire ou renouvellement de municipalité.

Lors de la création de la commune nouvelle, le maire de cette dernière dresse au plus vite un inventaire et un procès-verbal de décharge et de prise en charge des archives. Il s'agit d'établir une liste de l'ensemble des documents les plus importants appartenant à la nouvelle commune, indiquant l'état de ces dernières. Dans cet inventaire, les archives des communes historiques devront être bien identifiées. Le procès-verbal servira

à formaliser la passation de responsabilité entre les maires et permettra de certifier l'existence des archives à un instant T. Ce PV sera signé par les maires de chaque commune historique et le maire de la commune nouvelle.

La conservation des archives s'effectue soit dans la commune historique, soit au sein de la commune siège dans un local adapté à la conservation de l'ensemble des archives des communes regroupées. La création d'une commune nouvelle peut également constituer une opportunité de déposer les archives historiques (dites définitives) des communes de moins de 2 000 habitants aux archives départementales.

Pour toute question sur la gestion, le traitement, la conservation, la communication, ... des archives communales, il est vivement conseillé de contacter le service des archives départementales.

© Longuenée-en-Anjou



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Emmanuel LEGUAY,
DGS de Longuenée-en-Anjou (49)

Adapter l'archivage à la déconcentration des services

La multiplication des communes nouvelles a probablement contribué à augmenter les besoins de réorganisation des archives municipales. Pour ce travail, Longuenée-en-Anjou s'est appuyée sur les services d'un archiviste professionnel.

Longuenée-en-Anjou regroupe depuis 2016 quatre communes déléguées et 6 500 habitants. « Les élus ont opté pour une organisation déconcentrée des services municipaux qui présente l'avantage de maintenir un accueil et une réelle activité dans les anciennes mairies », fait valoir le directeur général des services, Emmanuel Leguay. Les compétences enfance-jeunesse, ressources humaines, urbanisme, finances et comptabilité ainsi que le secrétariat général, le social et la communication sont ainsi exercés sur des sites distincts. Cette solution a conduit à adapter l'organisation de l'archivage des documents : « Les archives historiques

sont rassemblées sur un site central unique tandis que les mairies déléguées conservent celles des services qu'elles hébergent depuis la création de la commune nouvelle. Cette répartition nous permet de gagner de la place et de mettre à portée de main des agents les archives dont ils ont le plus souvent besoin. » Pour leur part, les documents numériques resteront accessibles sur les quatre serveurs des communes fondatrices jusqu'à la fin 2021. Ils seront ensuite placés sur un seul serveur doté d'une nouvelle arborescence qui contribuera à uniformiser les pratiques d'archivage, à les rationaliser et à développer la dématérialisation.

Conserver uniquement les documents nécessaires

La commune de Longuenée-en-Anjou a fait part de ses besoins au service des Archives départementales du Maine-et-Loire, qui l'a mise en lien avec un archiviste professionnel. Pour répondre aux besoins des communes,

le département a créé depuis le milieu des années 1990 un dispositif d'archivistes itinérants. C'est donc un professionnel qui a pris en charge la réorganisation des archives : classement des dossiers, suppression des documents superflus, conception d'une nouvelle arborescence numérique en partenariat avec les services concernés pour s'ajuster à leurs attentes. L'archiviste a aussi formé des agents afin qu'ils soient en mesure d'archiver les nouveaux documents en respectant les règles établies tant sur la partie papier que sur la partie numérique. « L'archivage est un vrai métier que des communes comme la nôtre ne peuvent pas s'offrir à temps plein », reconnaît Emmanuel Leguay. « Faire appel à un professionnel, même pour une durée limitée, est un atout considérable pour une commune nouvelle qui doit réorganiser ses archives ».

Contact : dgs@longuenee-en-anjou.fr

2. Les impacts financiers et fiscaux

La création d'une commune nouvelle est un long processus qui nécessite de nombreux échanges entre les élus impliqués dans le projet. De nombreux sujets doivent être abordés, dont les finances locales, qu'il est indispensable d'étudier et d'anticiper pour guider les choix.

Cette partie n'a pas vocation à être exhaustive sur les conséquences financières et fiscales des communes nouvelles, mais doit permettre aux élus intéressés d'ouvrir les débats sur les sujets financiers et fiscaux de la meilleure manière possible dans le cadre de leur projet.

A. Comment gérer les disparités qui existent entre les communes fondatrices ?

Une commune nouvelle naît du regroupement de communes ayant des histoires, des parcours et des configurations financières parfois très différents. Il peut donc se poser des questions légitimes concernant les différences de tarifs des services publics entre les communes fondatrices, de modes de financement des ordures ménagères, de gestion du patrimoine, des exonérations de fiscalité, des taux votés, etc.

C'est pourquoi la première question à se poser est la suivante : quelles sont les différences entre nos communes ? Afin de vous aider à répondre à cette question, il sera nécessaire de créer un espace commun de dialogue et de collaboration entre les communes fondatrices.

1/ Faire un état des lieux de la situation des communes et apprécier des potentielles marges de manœuvres. À cette fin, il est intéressant de réaliser une analyse consolidée des comptes des communes qui se regroupent pour mesurer, par exemple, le poids des dépenses, des recettes, des emprunts ainsi que celui de la trésorerie de chacune. De nombreuses données sont disponibles sur les sites internet suivants : <https://data.ofgl.fr/> (observatoire des finances et de la gestion publique locales) <https://www.impots.gouv.fr/cll> (direction générale des finances publiques).

Les charges de fonctionnement liées au personnel peuvent augmenter dès la première année du fait de l'harmonisation des régimes indemnitaires des agents. De même, d'autres coûts peuvent apparaître au démarrage de la commune nouvelle qu'il est important d'anticiper (achats de logiciels de gestion, de fournitures informatiques pour les agents et/ou les élus, ou encore de regroupement des lieux de travail ou la mise à niveau de certains équipements nécessaires à la vie de la commune nouvelle, etc.).

Cette consolidation permettra d'envisager plus facilement un regroupement d'emprunts par exemple, ce qui est souvent effectué dans les communes nouvelles et qui peut être une réelle source d'économies au même titre que les regroupements de contrats d'assurances, d'achats groupés, etc. Il est également important d'établir la liste des associations locales et les subventions qu'elles ont pu recevoir des communes fondatrices. Enfin, il est nécessaire de réaliser l'inventaire du patrimoine de chaque commune fondatrice qui sera transféré à la commune nouvelle, en précisant leur état, les travaux en cours ou prévus, les coûts de fonctionnement, les surfaces et leurs usages, etc. Cet inventaire doit permettre de préparer les prémices d'un premier budget de la commune nouvelle qui prendrait en compte les contraintes de chaque commune fondatrice et de projeter l'utilisation de ces équipements à l'échelle de la nouvelle commune.

2/ Identifier les sources de financement et d'économies possibles (mutualisation de services, choix des modes de gestion). De nombreuses idées parfois évidentes ne pourront émerger qu'à travers les échanges entre les élus des communes qui connaissent parfaitement leur territoire. À cette fin, il peut être utile de réaliser un tableau des services proposés par chaque commune en indiquant leur mode de fonctionnement, leurs dépenses, leurs recettes affectées et tarifs le cas échéant, le nombre d'usagers bénéficiaires, etc.

En plus de l'inventaire du patrimoine immobilier des communes fondatrices, il peut également être réalisé un inventaire des biens meubles ou des équipements, afin de déterminer s'il existe des doublons, par exemple, ou des achats planifiés de matériels qui deviendraient inutiles du fait de la mutualisation naturelle d'une commune nouvelle (tondeuses à gazon par exemple, ou tout autre matériel technique servant à l'entretien des espaces publics de la commune).

3/ Déterminer les projets prioritaires du territoire. Il s'agit de définir l'échelle de réalisation, les choix d'investissement et les incidences sur les charges de fonctionnement. Pour cela, il est nécessaire d'effectuer un inventaire des investissements en cours dans chaque commune et qui devra être poursuivi lors de la première année d'existence de la commune nouvelle. Par ailleurs, il est important de faire l'inventaire des projets de chaque commune fondatrice afin de les étudier ensemble et de planifier leur réalisation à l'échelle de la commune nouvelle. À titre d'exemple, si toutes les communes ont le projet de construire

un équipement sportif ou culturel qui ne relève pas de l'intercommunalité, il est indispensable d'en parler entre élus des communes fondatrices afin éventuellement de regrouper les projets identiques en un seul.

4/ Définir les principes d'une politique financière et fiscale commune en matière d'harmonisation des taux d'imposition (on parle aussi de lissage des taux, d'harmonisation des abattements et des exonérations de fiscalité, d'harmonisation des tarifs des services comme la cantine, le périscolaire, les centres de loisirs, les cimetières, etc. mais également des tarifs de certaines taxes comme la taxe d'aménagement, la taxe de séjour, etc.).

B. Quelles évolutions en terme de fiscalité ?

Les questions fiscales apparaissent parfois déterminantes dans les projets de commune nouvelle. Elles peuvent soulever des inquiétudes de la part des élus soucieux de maîtriser la pression fiscale sur les habitants et les entreprises de leur territoire. Les élus porteurs d'un projet de commune nouvelle doivent ainsi pouvoir apprécier les modalités du regroupement fiscal des communes afin d'en comprendre les mécanismes pour les expliquer à la population, mesurer les impacts réels, apprécier s'il existe des marges de manœuvre pour atténuer l'impact sur les contribuables quand cela est nécessaire.

1/ Prise d'effet sur le plan fiscal de la création d'une commune nouvelle

Avant toute considération technique sur la fiscalité de la commune nouvelle, il est bon de rappeler que sa création n'entraînera pas forcément d'effet sur le plan fiscal dès sa première année d'existence. La date de création de la commune nouvelle (par arrêté préfectoral) a un impact sur le calendrier des effets en termes fiscaux. Deux cas sont à distinguer :

Arrêté de création de la commune nouvelle pris avant le 1^{er} octobre de l'année N

La commune nouvelle prendra effet d'un point de vue fiscal (taux uniques, lissage etc.) au 1^{er} janvier N+1

Exemple : une commune nouvelle créée par arrêté préfectoral le 15 septembre 2021 prendra effet sur le plan fiscal le 1^{er} janvier 2022.

Arrêté de création de la commune nouvelle pris entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre de l'année N

La création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa 2^e année d'existence, soit au 1^{er} 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 2021 prendra effet sur le plan fiscal le 1^{er} janvier 2023

FOCUS

Il est donc judicieux de bien réfléchir à la date à laquelle les communes délibéreront pour décider la création de la commune nouvelle. De nombreuses communes nouvelles ont choisi de délibérer tardivement afin que l'arrêté préfectoral de création soit pris après le 1^{er} octobre. Ainsi, la première année d'existence de la commune nouvelle – qui demande un travail de réorganisation très important – peut dispenser de prendre des décisions fiscales. Ces dernières pourront donc être reportées d'une année, ce qui peut être un réel atout, compte tenu de la complexité de la mise en place de la commune nouvelle les premiers mois.

2/ Fixation des taux de fiscalité d'une commune nouvelle, lors de sa création

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.

Cependant, compte tenu des différences de taux pour chaque taxe dans les communes fondatrices, 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 (on parle d'harmonisation des taux).

Lors de la première année où la commune nouvelle prendra ses effets sur le plan fiscal, les taux qui s'appliqueront la première année seront fixés à partir des « taux moyens pondérés ». Ces taux permettent d'obtenir les mêmes produits fiscaux (pour chaque taxe) que ceux perçus par les communes l'année précédente selon un taux unique sur le territoire de la commune nouvelle.

Exemple sur le taux de taxe sur le foncier bâti (TFB) dans un projet de regroupement de deux communes :

- Commune A : 8 % de TFB et 150 000 € de bases fiscales (soit 8 % x 150 000 = 12 000 € de produits fiscaux)
 - Commune B : 12 % de TFB et 100 000 € de bases fiscales (soit 12 % x 100 000 = 12 000 € de produits fiscaux)
- Il faut déterminer le taux moyen pondéré de TFB, c'est-à-dire trouver un taux permettant d'obtenir les mêmes revenus fiscaux (24 000 € de produits fiscaux au total) sur le périmètre des deux communes (250 000 € de bases fiscales au total).
- Taux moyen pondéré de taxe sur le foncier bâti = $(24\ 000 / 250\ 000) \times 100 = 9,6\ %$

Ce calcul est à réaliser pour chaque taxe.

POINT D'ATTENTION

Les taux moyens pondérés ne sont pas les taux définitifs de la commune nouvelle ! Le conseil municipal de la commune nouvelle peut choisir de fixer des taux plus élevés ou plus faibles que les taux moyens pondérés, en fonction du produit attendu. Ils devront pour cela respecter les règles de plafonnement et de liens entre les taux.

3/ Lissage progressif des taux de fiscalité

Quels que soient les écarts de taux de fiscalité entre les communes fondatrices, 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.

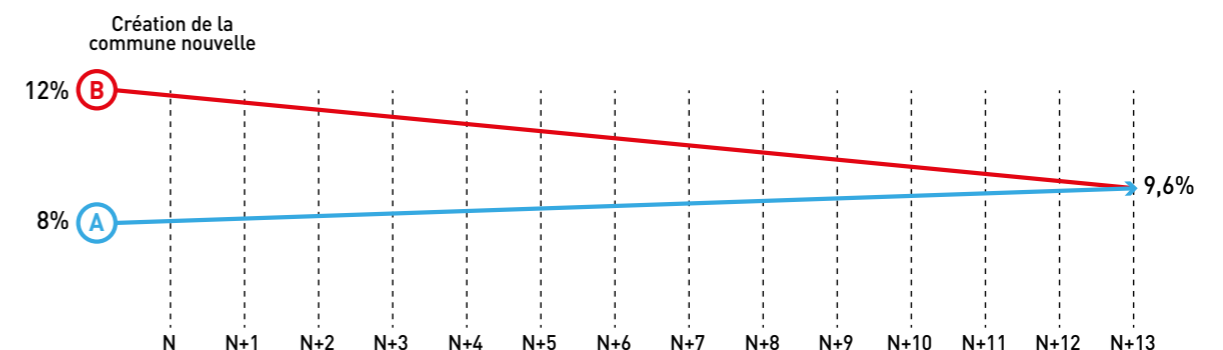
POINT D'ATTENTION

La durée de la période de lissage des taux ne peut pas être modifiée ultérieurement. Si la délibération de lissage des taux ne précise pas la durée (2 à 12 ans), la période d'harmonisation sera fixée à 12 ans.

Bien que la période de lissage soit figée, les taux de fiscalité pourront évoluer pendant la période de lissage ! Si la commune nouvelle a des besoins de financement dans le futur, elle pourra décider d'augmenter ses taux de fiscalité dont ceux étant en période de lissage. En cas de hausse, cela aura pour effet d'augmenter le taux appliqué sur chaque commune déléguée (et vice-versa), mais cela n'annulera pas le lissage.

Il est important d'évaluer les écarts de taux afin de mesurer les impacts de la création de la commune nouvelle sur les contribuables. Même si les écarts de taux sont très faibles, il est possible de procéder à un lissage des taux sur 12 ans, ce que nous conseillons car les élus auront la possibilité de faire évoluer les taux de fiscalité pendant cette période. Par ailleurs, il est possible de ne pas appliquer d'harmonisation pour toutes les taxes ; cela est au choix des élus.

En guise d'illustration, voici comment seront lissés les taux de fiscalité de foncier bâti des communes A et B de l'exemple précédent :



4/ Harmonisation des politiques fiscales d'exonération

La loi prévoit un principe de continuité des délibérations fiscales prises par les communes fondatrices afin de donner suffisamment de temps à la commune nouvelle pour les harmoniser. À défaut, certaines délibérations seront maintenues sur le territoire des communes déléguées pour leur durée et leur quotité ; d'autres ne seront appliquées que la première année où la commune nouvelle prend ses effets sur le plan fiscal.

Les autres différences fiscales, liées aux valeurs locatives des habitations ou aux bases minimum de CFE par exemple, peuvent être étudiées à l'aide de la nouvelle commission communale des impôts directs (CCID) de la commune nouvelle. Ces travaux doivent être effectués avec le concours des services préfectoraux, ainsi que de ceux des finances publiques dans le département et de la trésorerie.

POUR ALLER PLUS LOIN



Voir la note et ses annexes sur www.amf.asso.fr / réf. CW14260 où vous trouverez des informations sur chacune des délibérations fiscales d'exonérations adoptées par les communes antérieurement à la constitution de la commune nouvelle.

5/ Calendrier des délibérations fiscales

En principe, les décisions fiscales sont à prendre avant le 1^{er} octobre d'une année N pour une prise d'effet au 1^{er} janvier N+1. Lors de la création d'une commune nouvelle, ces échéances sont adaptées :

Décisions fiscales	Dates
Vote des taux de fiscalité (THRS, TFB, TFNB et CFE le cas échéant) en fonction des TMP	Avant le 15 avril de l'année où la commune nouvelle prend ses effets sur le plan fiscal (soit l'année de création, soit l'année suivante).
Décision d'instaurer un lissage des taux sur une période de 2 à 12 ans	
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	Avant le 15 octobre de l'année précédant la création de la commune nouvelle pour un effet au 1 ^{er} janvier de la création ou, à défaut, les décisions des communes fondatrices peuvent être maintenues pendant 5 ans maximum (TEOM différentes).
Taxe d'aménagement	À compter de la 2 ^e année de création de la commune nouvelle, les décisions concernant la TA doivent être prises avant le 30 novembre N+1 pour application en N+2.

6/ Quid de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ?

La loi de finances pour 2020 a prévu les modalités de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales des communes et des intercommunalités. Dès 2021, le taux de taxe sur le foncier bâti départemental sera transféré aux communes (dont les communes nouvelles) -les EPCI percevront une part de TVA.

En cas de création de commune nouvelle, avec un effet sur le plan fiscal au titre des années 2021 à 2022, les communes ne pourront mettre en œuvre les procédures afférentes à la détermination du taux de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (notamment la fixation des taux et l'harmonisation progressive des taux) qu'à compter de 2023.

7/ Harmonisation des tarifs des services publics

La question de l'harmonisation des tarifs des services publics sur le territoire de la commune nouvelle peut se poser lorsque ces derniers sont différents entre les communes fondatrices.

Sur ce sujet, les principes d'égal accès au service public (CE Sect., 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, préc.) et d'égalité de traitement des usagers des services publics (CE Ass., 25 juin 1948, Société du journal l'Aurore : Rec. p.289 ; D. 1948, p.437, note Waline ; S. 1948, III, p.69, concl. Letourneur) font partie des principes généraux du droit arrêtés par le Conseil d'État.

Les communes nouvelles doivent donc, comme toute collectivité productrice de services publics appliquer - à service égal - un même tarif pour l'ensemble des usagers du territoire. Cela concerne les services scolaires (cantines, transport, etc.), les services culturels,

(bibliothèques, sport, location de salles polyvalentes etc.), les services funéraires (cimetières, etc.), taxe de séjour, affouages, camping, etc.

Cependant, une différence entre les tarifs peut être justifiée si les services publics offerts sont différents.

Par ailleurs, une différenciation de tarifs au sein du territoire peut être justifiée par des modes de gestion différents appliqués sur le territoire des communes fondatrices (notamment pour l'eau et l'assainissement). Cela a été confirmé dans une réponse ministérielle pour les regroupements de communautés (réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 14/07/2005 - page 1910) :

« [...]le Conseil d'État a admis de longue date que des discriminations tarifaires entre usagers sont possibles, si l'une des trois conditions suivantes est remplie : une loi l'autorise, il existe entre les usagers des différences de situations appréciables, les différenciations tarifaires répondent à une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service admis (CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques). Par ailleurs, la tarification du service doit constituer la contrepartie réelle des prestations fournies à chaque catégorie d'usagers (CE, 6 mai 1996, district de Montreuil-sur-Seine). Le principe d'égalité devant le service public s'analyse

ici dans le cadre de l'intercommunalité. La recherche d'une gestion unifiée et d'un prix éventuellement unique, ne peut donc qu'être progressive dans le temps, car des obstacles techniques et juridiques existent le plus souvent. La multiplicité des conditions initiales d'exécution entraîne nécessairement une disparité des prix sur le territoire communautaire dans un premier temps. Ainsi, le transfert de compétence à un EPCI entraîne la mise à disposition d'équipements variés, qui conduit nécessairement à la réalisation préalable de travaux de rationalisation ou d'amélioration. En conséquence, si la cohérence spatiale et économique, ainsi que la solidarité financière et sociale inhérente à la mise en place d'une communauté de communes impliquent à terme l'unification des tarifs, cette recherche n'est pas soumise à échéance stricte [...] ».

Il est cependant conseillé de procéder à une harmonisation de ces tarifs dans un délai raisonnable afin d'éviter tout risque de contentieux au regard du principe d'égalité.

8/ Harmonisation des autres tarifs

Avant la création d'une commune nouvelle, il peut exister d'autres différences en termes de tarifs notamment en ce qui concerne :

Participation pour le financement de l'assainissement collectif (PFAC)

La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 *tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle* prévoit désormais les modalités d'harmonisation de la PFAC en cas de création de commune nouvelle.

Ainsi, l'année de la création de la commune nouvelle, les délibérations prises par les communes historiques sur les modalités de calcul de la participation pour le financement de l'assainissement collectif sur le territoire de chaque commune perdurent.

Les décisions concernant cette participation devront être harmonisées lors de la deuxième année suivant la création de la commune nouvelle.

Différences de redevances des ordures ménagères (REOM)

La loi n°2016-1500 du 8 novembre 2016 prévoit les modalités d'harmonisation de la REOM en cas de création de commune nouvelle.

Si la commune nouvelle ne délibère pas avant le 1^{er} mars de l'année qui suit sa création, le régime applicable en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire des communes fondatrices est maintenu pour une durée qui ne peut aller au-delà de cinq ans à compter de l'année de sa création.

Note : les deux modes de financement de la compétence ordures ménagères (TEOM / REOM) peuvent donc être maintenus sur les communes déléguées pendant une période de cinq ans maximum.

C. Pacte de stabilité de la DGF, de quoi s'agit-il ?

Les communes nouvelles peuvent bénéficier d'un régime favorable en ce qui concerne leur dotation durant les trois premières années d'existence.

En effet, la commune nouvelle est éligible aux différentes dotations qui constituent la dotation globale de fonctionnement (DGF) : la dotation forfaitaire, la dotation de solidarité rurale, la dotation nationale de péréquation et la dotation de solidarité urbaine. Cependant, afin de soutenir la dynamique des communes nouvelles, les lois de finances depuis 2014 proposent des garanties à travers un pacte de stabilité de la DGF aux communes nouvelles sous réserve de respecter plusieurs conditions.

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.

De nombreuses communes nouvelles ont pu devenir éligibles, par exemple, à la fraction « bourg-centre » de la DSR du fait de leur part de population dans leur canton qui a augmenté.

La commune nouvelle peut perdre son éligibilité à une dotation, ce qui est le cas de la DSR si sa population dépasse le seuil de 10 000 habitants, par exemple. Cette perte ne se produira qu'à compter de la 4^e année d'existence pour une commune nouvelle éligible au pacte de stabilité de la DGF. Pendant les trois premières années du pacte de stabilité, elle ne pourra pas percevoir moins que le minimum garanti.

Les communes nouvelles bénéficient également d'autres avantages financiers qui ne nécessitent pas de conditions d'éligibilité en termes de date de création ou de seuil de population :

- les transferts de biens, droits et obligations résultant de la création de la commune nouvelle, quel que soit son périmètre, sont exemptés de tout droit, taxe, salaire ou honoraire ;

Commune nouvelle créée au 1^{er} janvier N

Période du pacte	Trois premières années d'existence : N+1, N+2 et N+3 (retour au droit commun en N+4)
Les conditions d'éligibilité à la date de création	<ul style="list-style-type: none"> ▶ regrouper moins de 150 001 hab. (INSEE) pour les communes ▶ regrouper moins de 150 001 hab. pour les communes-communautés- n'adhérant pas à un EPCI à fiscalité propre- concernant les garanties de la dotation forfaitaire des communes regroupées, de la dotation d'intercommunalité et de compensation ▶ En cas d'extension de commune nouvelle, deux cas existent : <ol style="list-style-type: none"> 1) 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 ; 2) 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.
Ce qu'intègre le pacte de stabilité de la DGF	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 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, si création d'une commune-communauté] ▶ 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 ▶ garantie de non baisse pendant trois ans des dotations de péréquation (DSR et DNP et DSU)

FOCUS

De nombreuses communes nouvelles ont pu perdre la dotation élu local dès la première année d'existence. Cette dotation est versée notamment aux communes dont la population DGF est inférieure à 1 000 habitants afin de compenser les dépenses obligatoires relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints des communes rurales.

De même, la majoration de la dotation élu local au profit de certaines communes dont la population ne dépasse pas 500 habitants peut être perdue dans les mêmes conditions. Cependant, la capacité de versement des indemnités aux élus communaux augmente également du fait des effets de seuil positifs que peut connaître une commune nouvelle lors de sa création (sa population augmentant mécaniquement, elle atteint de nouveaux seuils d'indemnités pour les élus de la commune). La perte de la dotation élu local peut ainsi parfois être compensée par ces effets de seuil.

- les communes nouvelles bénéficient d'un versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses (N+1 ou N+2 en droit commun) ;
- les communes nouvelles sont éligibles de droit à la DETR pendant les trois ans à compter de leur création si l'une de leurs communes constitutives y était éligible l'année précédant leur création (art. L.2334-33 du CGCT). De plus, les circulaires concernant la DETR indiquent des mesures particulières pour les communes nouvelles depuis plusieurs années : « Afin de soutenir la mise en œuvre des mutualisations permises par la création de ces communes nouvelles, leurs demandes de subvention doivent être traitées avec une attention particulière. »
Voir circulaire NOR : TERB2103656 du 2 février 2021

D. Les communes déléguées ont-elles des budgets ?

Lors de la création de la commune nouvelle, les budgets des communes fondatrices sont agrégés.

POINT D'ATTENTION

Les communes déléguées ne disposent pas de « budgets annexes » de la commune nouvelle. Les recettes et les dépenses des communes déléguées sont retracées dans un état spécial annexé au budget de la commune nouvelle. Cet état spécial est un document d'information permettant de synthétiser les dépenses et les recettes des communes déléguées. Ces états ne sont pas des budgets annexes.

Il existe cependant un régime spécial concernant la gouvernance financière entre les communes nouvelles et les communes déléguées : un règlement spécial organisant l'information et la consultation des communes déléguées doit être adopté par le conseil

municipal de la commune nouvelle, dans un délai de six mois à compter de son installation.

Par ailleurs, les communes déléguées dotées d'un conseil communal peuvent percevoir des dotations de la commune nouvelle.

POINT D'ATTENTION

L'attribution de dotations aux communes déléguées n'est pas obligatoire. Pour leur en attribuer, il est cependant indispensable de créer des conseils communaux. 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.

Ces dotations peuvent être utilisées pour plusieurs dépenses afférentes aux attributions des communes déléguées, par exemple :

- le financement de la gestion des équipements de proximité dont elles ont la charge, dont l'acquisition de matériel et la réalisation de petits travaux ;
- l'achat de matériel propre au fonctionnement des services de la commune déléguée ;
- le financement des dépenses liées à l'information des habitants, à la démocratie et à la vie locales (associations), en particulier aux activités culturelles.

FOCUS

Le principe du versement de dotation aux communes déléguées et la manière de leur utilisation doivent faire l'objet d'une réflexion préalable des élus des communes fondatrices. Cela peut parfaitement s'inscrire dans la charte fondatrice de la commune nouvelle.



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Georges PFISTER, maire de Hochfelden (67) et
Cécile BRAUN, 1^{ère} adjointe et maire déléguée
de Schaffhouse-sur-Zorn (67)

Si c'était à refaire, on le referait, et plus vite !

En ce qui concerne les finances et la fiscalité, quelles sont les questions que doivent se poser les élus volontaires dans le cadre d'un projet de regroupement de communes ?

La première démarche est de se rapprocher des directions financières locales (DDFIP) – et de toute aide extérieure - afin d'obtenir des informations et des conseils concrets sur les modalités financières et fiscales de la création d'une commune nouvelle. Dans notre cas, la commune de Schaffhouse-sur-Zorn aurait connu une hausse importante des taux de fiscalité « ménages » appliqués sur son territoire (notamment la taxe d'habitation). Nous avons donc travaillé sur les abattements afin de minimiser l'impact sur le contribuable. Il était important d'avoir un soutien technique de l'État notamment pour nous assurer de la bonne marche à suivre.

Nous avons informé les habitants et expliqué les solutions pour éviter des hausses d'impôts. Nous nous sommes appuyés sur des exemples et cela a bien fonctionné.

Nous avons également, lors d'échanges avec les élus des deux conseils municipaux, montré les principaux avantages en termes de dotations, ce qui n'était pas le principal argument en faveur de la création, même si cela ne devait pas être négligé. Le motif financier n'a d'ailleurs pas suffi à convaincre les deux autres communes qui étaient

également dans le projet initial de la commune nouvelle.

Bien que de nombreuses pistes ont été examinées, seules les communes de Schaffhouse-sur-Zorn et Hochfelden étaient finalement d'accord pour se regrouper en commune nouvelle.

Quels ont été les obstacles – sur les aspects financiers et fiscaux - entre les élus ou pour les habitants lors des discussions autour du projet de commune nouvelle ?

Ce qui préoccupait les habitants et les élus de la future commune nouvelle, ce n'était pas les aspects financiers et fiscaux, mais la peur de perdre l'identité des communes. Nous souhaitions garder le nom de la commune de Schaffhouse-sur-Zorn, bien que nous soyons tous habitants de la commune nouvelle de Hochfelden. D'autres aspects administratifs ont également été un peu problématique pour les habitants (carte grise, adresse, GPS etc.).

Le travail important que nous avons mené sur la charte a permis de rassurer les élus des conseils municipaux. Par un travail rigoureux d'analyse et d'explications, nous avons pu démontrer les impacts positifs de la commune nouvelle sur les budgets des deux communes, en faisant des projections avec et sans regroupement.

Cela a permis de montrer également aux habitants ce que l'on pouvait gagner à travailler ensemble et les

gains possibles en se regroupant. Nous procédons d'ailleurs toujours de cette manière aujourd'hui : chaque année, depuis la création de la commune nouvelle, nous présentons les comptes en indiquant le coût des dépenses de fonctionnement par habitant afin de le comparer à celui des communes d'origine. Nous constatons chaque année que ce coût est le même, nous avons stabilisé nos dépenses de fonctionnement tout en offrant beaucoup plus de services. Nos habitants ont compris qu'on peut faire bien plus de choses ensemble dans une commune nouvelle sans augmenter les dépenses de fonctionnement par habitant.

Désormais, nous nous concentrons sur les besoins de la commune nouvelle et non pas sur ceux des communes fondatrices. Nous décidons ensemble ce qui est le mieux en termes de dépenses d'équipement pour tout le territoire.

La réussite de la commune nouvelle tient également à l'attention que nous avons portée à la rédaction de la charte fondatrice, qui contient de nombreuses solutions aux différentes problématiques du regroupement. Bien qu'elle n'ait aucune valeur juridique, elle est restée « l'ADN » de la création de notre commune.

Quels ont été les projets que vous avez menés dans le cadre de la commune nouvelle et que les communes n'auraient pas pu faire seules ?

De nombreux ! Nous avons tout d'abord supprimé des passages dangereux en voiture et investit

dans des feux tricolores. Nous avons également reconstruit les toitures de l'école et de la mairie, qui étaient en projet depuis très longtemps... Nous avons également travaillé sur l'écoulement de l'eau douce, le développement du réseau de gaz, le cimetière (clôture, portail, escalier, etc.), la rénovation du chauffage dans l'école, l'amélioration de la voirie, la réhabilitation du monument aux morts, etc. La commune nouvelle permet d'accélérer ces investissements. Nous avons en effet dégagé des marges de manœuvre importantes, ce qui nous permet d'investir sans emprunter pour réaliser ces équipements !

Nous investissons en fonction des besoins et les priorités du territoire que nous définissons ensemble au sein du conseil municipal.

Nous avons également pu embaucher la secrétaire de mairie de Schaffhouse-sur-Zorn – qui n'était pas à temps plein – en remplacement de l'ancien directeur des services d'Hochfelden lorsqu'il est parti à la retraite.

Enfin, les associations du territoire qui participent au renforcement du lien social ont pu bénéficier de la bonne santé financière de la commune nouvelle. Nous les subventionnons le plus possible en fonction de leurs besoins et des ressources disponibles. Ainsi, toutes les associations bénéficient de subventions annuelles, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Avez-vous eu des difficultés pour harmoniser le niveau des tarifs que chaque commune appliquait sur son territoire ?

Cela n'a pas été une réelle difficulté. Nous en avons discuté entre élus dans le cadre de la charte afin de nous préparer à cette problématique et nous agissons en concertation dès qu'une nouvelle question se pose. Nous trouvons toujours des solutions entre les adjoints quand il s'agit du traitement de certains clubs ou de certaines associations.

Nous avons tenté de nous harmoniser de la meilleure manière. Cela a pu conduire à des hausses tarifaires, comme pour les salles des fêtes ou le cimetière par exemple, mais ces tarifs restent raisonnables.

La commune nouvelle a surtout permis aux habitants de bénéficier de plus de salles des fêtes ; la commune de Schaffhouse-sur-Zorn disposait d'une salle plus petite mais magnifique. Les habitants ont désormais plus de choix.

Pour les salles de fêtes, nous avons harmonisé le prix final sans changer le prix de location initial en harmonisant la méthode de facturation et en prenant en compte les mêmes prestations facturées.

Avez-vous institué des dotations pour les communes déléguées au démarrage de la commune nouvelle ?

Non car cela n'était pas un besoin. Il n'y a pas d'état spécial pour les communes déléguées. Avant le débat d'orientation budgétaire, tous les conseillers municipaux se réunissent pendant une journée « finances » où nous travaillons au nom de la commune nouvelle et pas au nom de son ancienne commune. Nous ne discutons que des projets de la

commune. Nous avons toujours pris des décisions en commun dans le respect des principes que nous avons posés dans la charte.

Les relations financières avec votre intercommunalité ont-elles été plus faciles après la création de la commune nouvelle ?

Ce qui a été intéressant, c'est le regroupement des anciens conseillers communautaires de Schaffhouse-sur-Zorn qui – suite à la création de la commune nouvelle – ont défendu de fait le territoire entier de la commune nouvelle au sein du conseil.

Par ailleurs, les relations entre communes au sein du conseil communautaire ont évolué. Trois communes nouvelles ont vu le jour sur le périmètre de notre intercommunalité. Des petites communes ont ainsi plus facilement compris les problématiques des bourgs-centres en devenant des communes nouvelles. Cela a facilité les discussions au sein du conseil communautaire car nous vivons les mêmes choses.

Quel serait le dernier message que vous souhaiteriez faire passer ?

La clé de la réussite de la commune nouvelle est la communication, les échanges, l'esprit collectif. Tous les élus ont été consultés, ce qui a permis de rassurer et d'expliquer les avantages du regroupement.

« Si c'était à refaire, on le referait, et plus vite ! »

Contact :

pfister.georges@hochfelden.fr

3. Les impacts sur le personnel et l'organisation des services municipaux

Le regroupement en commune nouvelle suppose une attention particulière sur toutes les questions liées au devenir des agents. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État a jugé obligatoire la saisine et l'avis du comité technique (CT) de chaque commune, préalablement à la délibération actant la création de la commune nouvelle.

Le regroupement des communes entraîne potentiellement des avancées non négligeables pour les personnels que sont :

- l'organisation des services et le travail en commun autour d'une nouvelle culture locale,
- l'élargissement des missions et des spécialisations, l'évolution des profils de poste,
- une réflexion sur les conditions de travail et plus particulièrement les temps de travail, les rémunérations,
- un accès facilité aux formations, ...

Toutefois, afin d'atténuer l'inquiétude légitime des agents au regard de la conduite du changement, il convient de leur expliquer les différents impacts.

L'administration de la commune nouvelle devra mettre en place des espaces de régulation et des actions visant à faire émerger une culture commune face à des agents provenant d'employeurs distincts.

FOCUS

Anticiper la création des outils nécessaires à l'exercice des métiers

Afin de faciliter le travail des agents, il convient dès la création de la commune nouvelle de mettre en place un système d'information commun avec une messagerie commune, des outils collaboratifs et des logiciels métiers identiques.

A. Les aspects juridiques

1/ Le changement d'employeur

La création de la commune nouvelle constitue, de droit, un changement d'employeur pour les personnels des communes fondatrices. Les personnels sont donc repris par la commune nouvelle, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, de droit public ou de droit privé, à temps complet ou non.

Lorsque la commune nouvelle est constituée à l'échelle d'un EPCI et qu'elle ne souhaite pas être rattachée à un nouvel EPCI, les agents de l'intercommunalité sont également intégrés à la commune-communauté nouvellement créée.

Le changement d'employeur est assuré de plein droit : la commune n'a pas l'obligation de formaliser ce changement par un acte administratif individuel. Toutefois, dans un souci d'information de l'agent et de bonne tenue de son dossier individuel, il peut être opportun d'assurer un minimum de formalisme (courrier par exemple).

Le changement d'employeur n'a aucun impact sur la position de l'agent (en situation d'activité ou non).

Ainsi, les agents transférés conservent, jusqu'à la délibération d'harmonisation de la part de la commune nouvelle :

- leur grade, échelon et indice
- leur ancienneté (pour les contractuels, le temps de service passé dans la commune fondatrice est réputé avoir été fait dans la commune nouvelle)
- leurs conditions statutaires
- leur position statutaire
- leur temps de travail (temps complet ou non complet)
- leur quotité de temps de travail (temps partiel)
- pour les contractuels, les clauses contractuelles sont conservées, notamment celle de la durée du contrat en cours.

FOCUS

Les emplois fonctionnels

Le détachement des agents sur un emploi fonctionnel dans les communes fondatrices prend fin au moment de la création de la commune nouvelle dans les conditions de l'article 53 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Pour les agents contractuels assurant des emplois de direction, le contrat prend fin de manière anticipée et ouvre droit à l'indemnisation prévue par le droit commun.

Les nouveaux postes de direction seront créés par délibération de la commune nouvelle, il peut de ce fait y avoir un décalage entre le moment des suppressions de postes et la création des nouveaux. Dès lors, la gestion de l'intérim doit être anticipée et la délibération portant création des emplois fonctionnels doit intervenir au plus tôt.

2/ Les harmonisations à prévoir

Chaque collectivité applique des règles salariales qui lui sont propres, il importera donc de les harmoniser lors de la création de la commune nouvelle :

- l'organisation du temps de travail : les cycles de travaux sont fixés par l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, après avis du CT. Il sera alors essentiel de recenser l'ensemble des dispositifs appliqués par chacune des communes constitutives, pour que la commune nouvelle délibère de façon éclairée quant à l'harmonisation de l'organisation du temps de travail ;
- le régime indemnitaire ;
- les lignes directrices de gestion de la commune nouvelle ;
- les avantages sociaux (tickets restaurants, avantages en nature, places de crèches réservées, protection sociale complémentaire, etc.) ;
- la rédaction d'un document unique évaluant les risques professionnels.

Cas particulier sur le temps de travail : si un agent cumulait des temps non complets sur plusieurs des communes fondatrices de la commune nouvelle et que son temps de travail total annuel dépassait les 1 607h, il sera repris mais pourra perdre le bénéfice de ces heures au-delà des 35h hebdomadaires.

3/ Les effets de seuil à anticiper

Si la commune nouvelle est constituée de plusieurs communes n'ayant chacune que peu d'agents, elle risque néanmoins de passer des « seuils » emportant des conséquences quant à ses obligations sociales.

Les seuils en matière d'effectifs :

- **Si la commune nouvelle compte plus de 20 agents :** elle aura des obligations quant à l'emploi de travailleurs en situation de handicap. En effet, à compter de la création de la commune nouvelle, elle dispose d'un délai de trois ans pour s'assurer que les travailleurs en situation de handicap représentent 6 % au moins de ses effectifs ou verser une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes en situation de handicap.
- **Si la commune nouvelle compte plus de 50 agents :** elle sera dans l'obligation de constituer un CT ; elle devra également mettre à disposition un local à destination des organisations syndicales, par exemple.
- **Si la commune nouvelle compte plus de 350 agents :** elle n'a plus l'obligation d'être affiliée au centre de gestion, et peut prendre une délibération pour

mettre fin à cette affiliation. La commune nouvelle devra alors composer sa propre commission administrative paritaire (CAP).

- **Le nombre de représentants du personnel et de représentants de la commune sera calculé en fonction des effectifs de la commune nouvelle.**

Les seuils démographiques :

- **Si la population de la commune nouvelle est supérieure à 1 000 habitants :** la commune nouvelle ne pourra pas reconduire les agents contractuels (CDD) occupant le poste de secrétaire de mairie dans les conditions antérieures et devra lancer une procédure de recrutement classique pour pourvoir le poste. Les CDI sont en revanche transférés de plein droit à la nouvelle entité.
- **Si la population est de 20 000 habitants et plus :** elle devra élaborer un plan sur l'égalité professionnelle « homme/femme ».
- **Si la population de la commune nouvelle est supérieure à 40 000 habitants :** la commune nouvelle peut recruter des contractuels sur les postes d'emplois fonctionnels (DGS, DGA et SGST).
- Le nombre maximal de collaborateurs de cabinet sera à nouveau déterminé par la strate démographique telle que présentée dans le titre III du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.
- Le nombre d'emplois fonctionnels pourra évoluer si la commune dépasse le seuil de 2 000 habitants (création d'un poste de DGS) ou de 10 000 habitants (création d'un ou de plusieurs postes de DGA) : en cas de fusion de plusieurs communes de plus de 2 000 habitants, tous les agents sur emploi fonctionnel ne pourront pas forcément être reconduits dans leurs fonctions.

B. Les aspects organisationnels

Afin d'anticiper l'analyse de ses besoins et la création d'un nouvel organigramme, il convient dans un premier temps de faire un recensement de tous les agents dont elle sera responsable et d'implémenter ces éléments dans un Système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH). Il est conseillé l'élaboration d'un document reprenant pour chaque agent rattaché à la collectivité :

- le statut (pour les contractuels, préciser l'origine du recrutement),
- le grade et l'échelon,
- la rémunération complète,

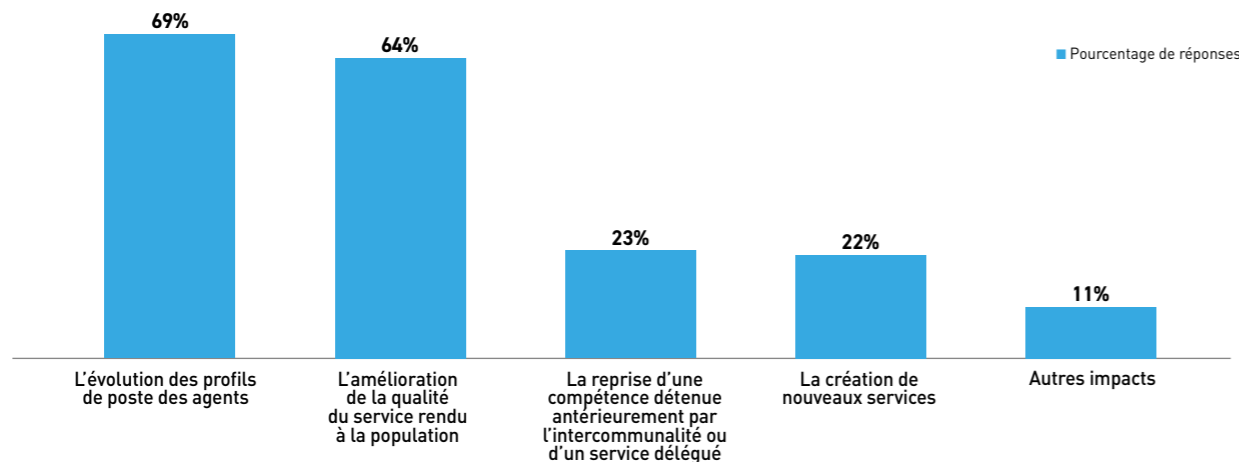
- le temps de travail,
- les fonctions assurées (avec compilation des fiches de poste),
- l'ancienneté,
- les diplômes et formations suivies,
- les avantages sociaux,
- l'ancienne commune de rattachement.

Il convient d'être particulièrement vigilant, lors de la réflexion sur la création d'une commune nouvelle quant au périmètre d'intervention des agents, au choix du siège et des antennes locales pour éviter les problèmes liés aux temps de trajets supplémentaires et au coût de ces déplacements pour les agents susceptibles de changer de résidence administrative.

Sur la base du projet politique de la commune et à partir de ce document, les élus seront en mesure de déterminer les besoins nouveaux, d'ouvrir les crédits budgétaires correspondants, et de construire le nouvel organigramme. Ils devront également être vigilants quant à l'éventuel reclassement des agents antérieurement détachés sur emploi fonctionnel.

Bien souvent, tout comme dans les démarches de mutualisation, la recherche d'économie d'échelle est un des moteurs de la constitution de communes nouvelles. Les retours d'expériences montrent que ces économies ne sont pas toujours immédiates (par exemple du fait de l'harmonisation des services par le haut).

QUELS ONT ÉTÉ LES IMPACTS ENGENDRÉS PAR LA CRÉATION DE LA COMMUNE NOUVELLE SUR L'ORGANISATION DES SERVICES COMMUNAUX ?



Source : enquête AMF/Territoires Conseils « Communes nouvelles, où en êtes-vous ? » 2017

FOCUS

Les agents n'ont pas de droit acquis à

- la conservation de leur fonction (ils sont titulaires de leur grade, pas de leur fonction, qui peut librement être modifiée par l'autorité territoriale si la nouvelle fonction de l'agent correspond à son grade),
- la conservation des conditions d'organisation du travail (localisation, horaires...),
- la conservation des prestations d'action sociale dont ils bénéficiaient jusqu'ici (chèque déjeuner, CNAS...).

POUR ALLER PLUS LOIN



- L'AMF, en partenariat avec la FNCDG, a rédigé un guide intitulé « Communes nouvelles : impact sur les personnels » : www.amf.asso.fr / réf. CW14323
- L'AMF a également rédigé un guide sur la mise en œuvre des lignes directrices de gestion : www.amf.asso.fr / réf. BW40734

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Sylvie SELLERI,
DGS de Porte-de-Savoie
(73)



Appuyer la réorganisation des ressources humaines au projet politique

La gestion des ressources humaines pendant la phase de création d'une commune nouvelle est un point sensible qui exige une démarche cohérente mise en œuvre étape par étape.

En janvier 2018, un an avant la naissance de la commune nouvelle Porte-de-Savoie (3 800 habitants) se mettent en place un comité de pilotage réunissant les élus des deux communes à regrouper et un comité technique composé de responsables de services. C'est à ces échelons que vont se prendre les décisions de réorganisation des services et de gestion des ressources humaines (RH). « Nous avons commencé à travailler sur ces sujets à partir d'une lettre de commande claire définissant le projet politique des élus », fait valoir Sylvie SELLERI alors DGS de la Commune de Les Marches (2 800 habitants) avant de prendre ce poste au sein de la commune nouvelle. « Ce point est essentiel pour la suite, parce qu'il nous a donné un solide point d'appui pour mettre en œuvre la politique RH. » Un état des lieux est établi sur des données tels que le nombre d'agents, les fiches de poste, les doublons, les points d'amélioration et les obstacles. Il clarifie la situation et aide à construire un organigramme provisoire en lien avec le projet politique. Celui-ci impliquait de déconcentrer les services sur les deux mairies et de créer un grand pôle technique, urbanisme et foncier.

Consultation et information des agents

Ce travail est effectué au premier semestre 2018 en associant les responsables de service et en bordant toutes les décisions RH sur le plan juridique. « Nous avons aussi

harmonisé les régimes indemnitaires sur la base du plus favorable et ainsi lever beaucoup d'inquiétudes et d'interrogations parmi les agents », précise la DGS.

L'association des personnels (une trentaine de titulaires et une dizaine de contractuels équivalent temps plein) s'est déroulée en trois temps. Ils sont d'abord invités par un courrier des maires des communes fondatrices à un entretien individuel avec un cabinet privé. La trame des questions posées aux agents est préparée avec la DGS et vise à recueillir anonymement leurs attentes et leurs craintes au regard des changements en préparation. Une synthèse de ces entretiens a été présentée au Comité de pilotage.

La deuxième étape, confiée à un autre prestataire, s'est déroulée en octobre sous la forme d'un séminaire rassemblant les agents des deux collectivités. L'organigramme provisoire leur a été présenté à trois voix par le bureau d'étude, la DGS et les maires. « S'il ne représentait pas une révolution, cet organigramme était cependant plus impactant pour les agents de la plus petite commune moins habitués à une organisation hiérarchique et rationalisée », constate Sylvie SELLERI. Les agents se sont ensuite réunis dans trois ateliers de travail correspondant aux trois pôles créés dans le cadre de la nouvelle organisation : enfance-éducation, administration-services support et technique-urbanisme et foncier. Une restitution de leurs échanges s'est ensuite tenue en réunion plénière avant que tous les agents se retrouvent pour un repas partagé. « Cette étape a contribué à créer du lien entre les agents qui ont pu échanger

et commencer à se projeter vraiment dans l'avenir de la commune nouvelle », souligne la DGS.

La troisième étape, en décembre 2018, est couplée aux entretiens annuels auxquels participent la DGS et les responsables de pôles. Son objectif est de réexpliquer individuellement aux agents leur future mission et de répondre à leurs questions.

S'adapter au contexte et aux situations

De cette démarche Sylvie SELLERI tire plusieurs enseignements : « À partir des constatations que j'ai pu faire, je pense qu'il faut faire preuve de beaucoup de souplesse et de créativité pour s'adapter aux situations. Ce type de projet exige aussi de déployer beaucoup d'énergie en s'appuyant sur un collectif fort formé par les équipes de direction et surtout d'adosser le projet administratif et RH au projet politique des élus qui va donner tout son sens à la réorganisation et mieux permettre de l'expliquer aux agents. Beaucoup d'entre eux vivent la période de préparation avec anxiété, il convient donc d'éviter de l'étirer en longueur et d'apporter vite des réponses. Malgré tout, certains refusent le changement : 14 % des effectifs ont demandé à être mis en disponibilité. Je pense qu'il faut accepter cette situation qui présente l'avantage de recruter d'autres agents qui intégreront directement la commune nouvelle. »

Enfin, selon la DGS, le recours à des prestataires externes est un atout. Il permet d'alléger la forte charge de travail supplémentaire que génère la conduite d'un tel projet et surtout d'apporter un regard extérieur plus neutre sur les décisions à prendre.

Contact : dgs@porte-de-savoie.fr

4. Le nom de la commune nouvelle

La nouvelle collectivité devra se doter d'un nom. Pour ce faire, ce dernier doit être la traduction d'une histoire et d'usages, constitués au fil des siècles. Les exemples montrent que le nom des communes nouvelles reprend souvent le nom de l'une des communes fondatrices afin d'assurer une visibilité culturelle ou touristique plus marquée ou encore fait référence à une caractéristique géographique de la zone concernée.

Ce nom constituera la nouvelle identité de la commune nouvelle, d'où l'importance d'y réfléchir très en amont. La décision quant au choix du nom appartient aux élus qui devront le mentionner dans la délibération portant création de la commune nouvelle. Toutefois, en cas de désaccord, il appartient au préfet de proposer un nom, les communes disposent alors d'un mois pour se prononcer.

Il est intéressant d'associer la population au choix du nom pour qu'elle participe à la construction de cette nouvelle identité commune et se l'approprie. Pour ce faire, généralement, deux options sont mises en œuvre : soit les élus choisissent plusieurs noms et soumettent

au vote de la population le choix final, soit les habitants suggèrent des noms et les élus votent en dernier recours.

Différents outils sont mis en place pour associer les habitants comme le dépôt d'une urne en mairie, la possibilité d'un vote sur une page internet dédié, des ateliers avec les enfants dans les écoles, etc. La même procédure est parfois employée une fois la commune nouvelle créée pour déterminer le gentilé (nom des habitants).

Des règles de graphie sont à respecter quant au choix du nom. La Commission nationale de toponymie, chargée de contribuer à la conservation et au développement cohérent du patrimoine toponymique de la France, délivre des conseils gratuits et avisés.

POINT D'ATTENTION

Le choix du nom est libre. Toutefois, il convient de veiller à ne pas choisir le nom d'un vignoble ou d'un cours d'eau, par exemple, si toutes les communes environnantes de cette appellation viticole ou de ce cours d'eau ne font pas partie du projet de commune nouvelle, sous peine de contestations.

« Nous avons choisi le nom arrivé en deuxième position »

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...



Pascal PERROT,
maire des Blancs-Coteaux (51)

Choisir le nom d'une commune nouvelle n'est pas un long fleuve tranquille. Mieux vaut donc disposer d'une solution de rechange et dans certains cas ne pas hésiter à se faire conseiller.

Les 54 élus municipaux des quatre communes qui ont fondé la commune nouvelle des Blancs-Coteaux (3 400 habitants) ont décidé seuls ou presque de son nom. Ils en ont parlé pendant plusieurs jours autour d'eux, notamment aux représentants des associations, puis établi une première liste d'une cinquantaine de noms.

« Nous avons conservé les cinq qui recueillaient le plus de consensus et nous sommes passés au vote », explique le maire Pascal Perrot. Les 54 élus se sont réunis dans une grande salle pour en débattre avant de se baptiser à la majorité Côte-des-Blancs. Fin de l'histoire pensaient-ils. C'était sans compter sur les élus des autres communes du territoire de la Côte-des-Blancs, en Champagne, qui n'ont pas apprécié cette appropriation. « Nous avons donc choisi le nom arrivé en deuxième position lors du vote, Blancs-Coteaux, qui finalement nous donne aussi satisfaction », poursuit

le maire. « Si je devais tirer un enseignement de tout cela, je dirais que si l'on ne dispose pas d'un lieu exprimant une identité forte tels qu'une rivière ou un site spécifique au périmètre de la commune nouvelle (château, abbaye...), ou bien encore d'une commune principale qui peut imposer naturellement son nom, mieux vaut avoir recours à une aide externe. Un bureau d'étude, un historien ou un géographe qui connaissent bien le territoire, sont réputés neutres et peuvent plus facilement faire accepter leur proposition », conclut-il.

Contact : secretariat@blancs-coteaux.fr

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Jacques GRANGER,
maire de Couëtron-au-Perche (41)



« Petit à petit le nom de la commune nouvelle s'imposera »

Les élus de Couëtron-au-Perche (1 052 habitants) ont trouvé un nom à leur future commune nouvelle distinct de celui des communes historiques, qui a du sens et respecte les règles d'écriture. Comment ont-ils procédé ?

« Lorsque nous avons commencé à chercher un nom pour la commune nouvelle avec l'ensemble des élus, nous voulions qu'il ne ressemble pas à celui des communes historiques mais soit en lien avec le territoire afin que les habitants puissent s'y identifier », se souvient Jacques Granger, maire de Couëtron-au-Perche. Élus et agents municipaux se sont donc inspirés de lieux emblématiques du territoire tels que châteaux et rivières. Sur une liste d'une dizaine de noms, cinq ont été envoyés pour examen à la Commission nationale de toponymie*.

« Elle nous a imposé des modifications, par exemple sur l'utilisation du mot Perche qui désigne un territoire plus large et ne pouvait donc être placé au début du nom. En revanche, il pouvait l'être à la fin. La commission a aussi appliqué ses règles d'écriture telles que l'accentuation ou les traits d'union. »

Vote à bulletin secret

Les cinq noms ainsi modifiés ont ensuite été soumis au vote à bulletin secret de l'ensemble des conseillers des cinq communes. Couëtron-au-Perche a obtenu 18 votes sur 44, soit le double du nom arrivé en deuxième position avec 9 votes. Le Couëtron est le nom d'une rivière qui traverse toutes les communes historiques (Souday, Saint-Agil, Saint-Avit, Oigny et Arville) et s'en distingue radicalement tout en étant un repère pour tous les habitants. Objectif atteint donc au prix d'une année de travail

nous dit le maire. La population a été informée du choix du nom lors des réunions publiques présentant le projet de commune nouvelle en précisant que les noms des anciennes communes, aujourd'hui communes déléguées, étaient maintenus. « Il faudra sans doute quelques années avant que les habitants disent « J'habite à Couëtron-au-Perche », aujourd'hui ils se rattachent encore à leur ancienne commune », constate le maire. « Mais je suis sûr que petit à petit le nom de la commune nouvelle s'imposera. »

Contact : mairie@couetronauperche.fr

POUR ALLER PLUS LOIN



Plus d'information sur le nom de la commune nouvelle sur le site de l'AMF : <https://www.amf.asso.fr/arbo-communes-nouvelles/420>

* Un guide pratique intitulé « Décider du nom d'un lieu » a été publié par la Commission nationale de toponymie : [www.cnig.gouv.fr / Ressources / Toponymie](http://www.cnig.gouv.fr/Ressources/Toponymie)

5. Les impacts pour les habitants, les associations et les entreprises

A. La question de l'adresse et du code postal

Afin d'assurer un acheminement optimal du courrier et des colis, La Poste prône dans l'adresse postale le maintien du nom de la commune déléguée au-dessus du code postal et de la commune nouvelle. Chaque commune historique conserve son code postal.

Voici la manière d'inscrire l'adresse d'un habitant d'une commune nouvelle :

Ligne 1 - Identité du destinataire :

Civilité, Titre ou Qualité + Prénom et Nom

Ligne 2 - Complément d'identification du destinataire

ou du point de remise : N° d'appartement ou n° de boîte aux lettres, Escalier, Couloir, Étage

Ligne 3 - Complément d'identification du point géographique :

Entrée, Tour, Bâtiment, Résidence...

Ligne 4 - N° et libellé de la voie

Ligne 5 - Nom de la commune déléguée

(par exemple : poste restante, boîte postale...)

Ligne 6 - Code postal et nom de la commune nouvelle

Toujours indiquer l'adresse de l'expéditeur en haut à gauche ou au dos



- 1 Monsieur Jean DELHOURME
- 2 Chez Mireille Copeau Appartement 2
- 3 Entrée A Bâtiment Jonquille
- 4 25 RUE DE L'ÉGLISE
- 5 CAUDOS
- 6 33380 MIOS

Préalablement à la création de la commune nouvelle, il est vivement conseillé de recenser et de travailler sur les homonymies des noms des rues.

Un tel diagnostic, et éventuellement une amélioration de la qualité des adresses, sont nécessaires pour assurer aux habitants un service efficace (géolocalisation, secours, bonne prise en compte de l'adresse par les entreprises d'e-commerce ...).

Ce travail peut être assuré par un opérateur privé avec un coût pour la collectivité mais peut également facilement être mené en interne. Le changement de nom d'une rue s'effectue suite à une délibération du conseil municipal. Une information individualisée du maire aux habitants et aux entreprises est alors nécessaire.

Il est également conseillé d'informer en amont La Poste du projet de création afin de faciliter la réception du courrier et des colis les premiers temps de la commune nouvelle.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...



Pascal PERROT,
maire de Blancs-Coteaux (51)

Anticiper les difficultés administratives

L'expérience des Blancs-Coteaux montre qu'il faut toujours renommer les voies en doublon, car ce qui fonctionne avec La Poste ne marche pas forcément avec d'autres entreprises ou institutions.

« Nous avons un plan d'adressage à jour et des numéros dans toutes les voies de nos communes mais les doublons nous ont donné du souci », reconnaît Pascal Perrot, maire de la commune nouvelle des Blancs-Coteaux (3 500 habitants).

Le dispositif de lecture optique de La Poste qui permet de lire jusqu'à six lignes d'adresse a endormi la vigilance des édiles locaux. « Nous avons pensé que cela nous permettait de ne pas modifier les noms en doublon en mentionnant ceux de la commune déléguée et de la commune nouvelle

pour éviter les confusions. » Mais certaines administrations, notamment celle des impôts, ne peuvent inscrire que trois lignes dans l'emplacement réservé à l'adresse. Résultat, La Poste renvoie les courriers à l'expéditeur. « Nous avons donc décidé de renommer les voies en doublon en ajoutant des précisions : par exemple le Saint-Patron à la Place de l'Église ou en rebaptisant la rue du Château en rue du Château Comtal. Nous avons plus d'une vingtaine de noms à changer.

Il faut que les conseillers municipaux s'emparent de ce problème pour contribuer ensuite à faire adhérer nos concitoyens aux changements ».

Les homonymies entraînent aussi des dysfonctionnements des GPS. Mais Pascal Perrot, comme d'autres élus dans le même cas, n'ont pas reçu de

réponse aux courriers adressés aux entreprises qui les gèrent.

Difficultés administratives

Avec le recul Pascal Perrot regrette d'avoir fait confiance à La Poste et aux services de l'État qui lui disaient qu'ils régleraient les problèmes administratifs. « À l'arrivée, il n'en est rien », assure le maire. Les complications nées du rattachement de la commune nouvelle à deux tribunaux de commerce ou à deux arrondissements restent sans réponse des services de l'État : « Ce rattachement à des arrondissements différents fait que les communes déléguées dépendent de deux agences de Pôle Emploi et nous ne parvenons pas à les faire rattacher toutes à une même agence », se désole le maire.

Contact : secretariat@blancs-coteaux.fr

Penser à la fibre !

Dans un territoire rural, il ne s'agit pas seulement de renommer des voies mais aussi des lieux-dits et des fermes isolées. Et bien sûr de les numéroter pour l'adressage postal et pour l'installation de la fibre. Exemple à Couëtron-au-Perche.

Une des premières initiatives lors de la création de la commune nouvelle de Couëtron-au-Perche (1 052 habitants) a été de répertorier les voies et les lieux-dits de chaque commune pour identifier les doublons. Ce travail a été effectué par les secrétaires de mairie qui connaissent bien le territoire. « Nous avons ensuite

apporté des correctifs qui consistaient à faire un ajout au nom principal ou bien à renommer le lieu ou la voie en doublon », indique le maire Jacques Granger. « Par exemple, nous avons ajouté 'bas' et 'haut' pour distinguer deux lieux-dits ou remplacé la place de l'Église par le nom de son Saint-Patron. »

La mairie en a profité pour améliorer l'adressage en nommant et en numérotant toutes les voies. « C'est indispensable pour que les services de secours puissent intervenir mais aussi pour les livraisons du commerce à distance. »

Une exception demeurait cependant. Les fermes n'avaient pas reçu de

numéro ce qui pose problème avec l'installation de la fibre au domicile de l'exploitant et dans le bâtiment de travail qui en est distinct. Le même problème se pose pour les commerçants et artisans dont le domicile jouxte le lieu d'exercice de leur activité. « Nous allons devoir les numéroter 1 et 2 parce que la fibre sera installée dans les deux lieux. Aujourd'hui, il faut non seulement penser à l'adressage postal mais aussi à celui de la fibre et le faire dès le lancement de la démarche de création de la commune nouvelle parce qu'ensuite cela prend encore davantage de temps », conseille le maire.

Contact : mairie@couetronauperche.fr

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Jacques GRANGER,
maire de Couëtron-au-Perche (41)



S'agissant du certificat d'immatriculation (plus communément nommé carte grise), la création de la commune nouvelle n'entraîne pas un changement d'adresse mais un complément d'adresse, ce qui évite d'actualiser

les données liées au domicile sur les cartes grises. Toutefois, la mise à jour devra être effectuée lors de la réalisation de toute autre formalité administrative conduisant à l'édition d'une nouvelle carte grise.

FOCUS

Informez les opérateurs/partenaires de la commune du changement d'adresse

Pour éviter des erreurs dans l'acheminement du courrier, des secours, etc. dues au changement d'adresse, le maire de la commune nouvelle devra informer de ce changement non seulement le groupe La Poste mais également les services de l'État tels que la gendarmerie et la police nationale, la préfecture et/ou la sous-préfecture, le Service départemental d'incendie et de secours (SDIS), le SAMU, la Sécurité sociale (CPAM) et la Caisse d'allocations familiales, GrDF/ERDF et les opérateurs d'énergie et de télécommunication, ...

Il est conseillé d'indiquer dans le courrier un contact au sein de la mairie en charge de ce dossier.

POUR ALLER PLUS LOIN



Plus d'informations sur l'adressage sur le site de l'AMF via le lien suivant : [www.amf.asso.fr / Rubrique Communes nouvelles - Questions diverses - L'adresse](http://www.amf.asso.fr/RubriqueCommunesnouvelles-Questionsdiverses-Ladresse)

<https://mes-adresses.data.gouv.fr/> est un outil de l'État mis à la disposition des élus à titre gratuit pour mettre à jour les adresses communales.

Sur les cartes grises, voir l'instruction relative à l'actualisation des certificats d'immatriculation lors d'une fusion de communes :

[www.amf.asso.fr / réf. BW14480](http://www.amf.asso.fr/ref.BW14480)



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Philippe MUSSON,
responsable du Système
d'Information Géographique
à la mairie d'Annecy [74]

Éliminer les doublons, renommer les voies

Les places de l'Église ou de la Mairie sont légion dans de très nombreuses villes françaises et la création d'une commune nouvelle implique d'éliminer ces doublons. Exemple de ce qui a été fait à Annecy.

Parmi les démarches à effectuer pour regrouper des communes, l'identification de leurs voies homonymes n'est pas la moindre. Les six communes qui forment la commune nouvelle d'Annecy (131 000 habitants) ne comptaient qu'une trentaine de doublons sur 1 400 voies. « Nous avons de la chance, certaines communes de taille équivalente à la nôtre peuvent en avoir bien davantage », constate Philippe Musson, responsable du service d'Information géographique (SIG) de la collectivité. « Je me suis appuyé sur le Fichier annuaire numérique topographique initialisé réduit (FANTOIR) extrait des données Mise à jour de l'information cadastrale (MAJIC) pour chercher les doublons à l'aide d'un logiciel tableur. Il faut être attentif aux erreurs d'orthographe et bien repérer tous les doublons. » Dans un monde idéal, toutes les voies seraient numérotées et déclarées au service du cadastre. Dans la réalité, ce n'est pas le cas notamment dans les plus

petites communes où l'on a aussi des voies très anciennes qui n'étaient pas soumises à cette obligation. Il faut donc aussi procéder à des vérifications sur place. Selon Philippe Musson : « La commune nouvelle est ainsi l'occasion d'établir un plan d'adressage ou de le mettre à jour. La désignation d'un agent assurant le suivi, la synthèse et la coordination de toutes les démarches nécessaires est fortement recommandée. »

Une fois le recensement effectué, il revient aux élus des communes concernées de renommer les voies homonymes avant la fusion et de se concerter pour éviter de nouveaux doublons. Il convient ensuite de prévenir le cadastre, l'Insee, La Poste, les pompiers, le Samu..., bref tous les services qui ont besoin d'une adresse précise pour intervenir. C'est plus compliqué de communiquer ces modifications aux entreprises qui produisent les données GPS parce que leur siège est à l'étranger. Philippe Musson a par exemple, ouvert un compte Google en indiquant sa fonction pour donner plus de poids aux modifications qu'il recommandait.

Avertir les entreprises

Les faux doublons, par exemple une rue Du Carillon et une autre Des Carillons, n'entraînent

apparemment pas autant de confusion qu'on pourrait le craindre. « Dans de tels cas, nous avons décidé de laisser les noms en l'état et après quatre années aucun dysfonctionnement significatif n'a été signalé, sinon nous serions intervenus », précise le responsable du SIG.

Les changements d'adresse en raison d'homonymies sont plus gênants pour les entreprises que pour les particuliers. « Nous les avons averties par courrier parce que cela leur impose de modifier leur papier à lettres ainsi que leurs factures, leurs cartes de visite mais aussi de modifier l'extrait KBIS. D'autres modifications, par exemple auprès des banques et du service des cartes grises, concernent aussi les particuliers. »

Deux autres points de vigilance sont signalés par Philippe Musson. Pour les doublons sur les voies privées, il appartient aux gestionnaires des lotissements de les éliminer en proposant un nouveau nom à la commune. Enfin, la renumérotation des bureaux de votes ne doit pas échapper au radar. La commune nouvelle d'Annecy a décidé de classer ses communes historiques par ordre alphabétique et de renuméroter les bureaux de 1 à 82.

Contact : secretariat.maire@annecy.fr

B. L'état civil

Les actes de l'état civil sont gérés au niveau de la mairie annexe de chacune des communes déléguées. Chaque commune déléguée dispose ainsi de ses propres registres d'état civil. La gestion de l'état civil échappe donc à la commune nouvelle, excepté s'il n'y a pas de communes déléguées. Dans ce cas, la commune nouvelle gère l'état civil des habitants de l'ensemble du territoire communal.

Les mariages peuvent être célébrés et les PACS enregistrés dans n'importe quelle annexe de la mairie, dans les limites territoriales de la commune nouvelle. Autrement dit, peu importe le lieu du domicile ou la résidence établie depuis au moins un mois d'habitation continue dans une commune déléguée des futurs époux, le mariage ou le PACS peut être enregistré dans n'importe quelle commune déléguée de la commune nouvelle.

Si les conseils municipaux décident de ne pas créer de communes déléguées, la célébration des mariages et des PACS ne pourra se faire qu'à l'hôtel de ville de la commune nouvelle.

Le maire délégué et ses adjoints (adjoints au maire délégué) sont officiers d'état civil dans la commune déléguée. Le maire de la commune nouvelle et ses adjoints peuvent célébrer des mariages sur tout le territoire de la commune nouvelle, tout comme le maire délégué qui exerce les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle.

Sur toute question relative à l'état civil, vous pouvez solliciter les services du procureur de la République territorialement compétent.

POUR ALLER PLUS LOIN



Plus d'informations sur l'état civil dans une commune nouvelle sur : www.amf.asso.fr/arbo-communes-nouvelles--etat-civil/371 et la circulaire du 29 juin 2020 <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45008>

C. Les relations avec l'INSEE : code INSEE de la commune nouvelle, numéro SIREN, recensement de la population

1/ Le « code INSEE », ou code officiel géographique (COG) est la référence légale éditée par l'Insee, pour rassembler les codes et libellés des subdivisions géographiques. Ce code est revu chaque année par l'INSEE pour tenir compte des évolutions de périmètres ou des changements de dénominations des communes.

Lors de la création d'une commune nouvelle, il n'est pas créé de nouveau code, la commune nouvelle adopte le numéro de la commune siège de la commune nouvelle (le code des autres communes est « mis en sommeil »).

Ce numéro a son importance, car on le retrouve par exemple dans le numéro d'inscription au répertoire des individus (utilisé notamment par la Sécurité sociale) ou dans l'estampille des emballages de l'agroalimentaire (il s'agit d'un affichage obligatoire) ... cela suppose donc que les entreprises agroalimentaires d'une commune appelée à intégrer une commune nouvelle puissent anticiper ce changement.

2/ Le numéro SIREN

Le Système d'identification du répertoire des entreprises, ou numéro SIREN, est le code INSEE unique qui sert à identifier une entreprise, un organisme ou une association ayant des activités en France. Contrairement au code officiel géographique, il ne s'agit pas d'une subdivision géographique mais d'un numéro « personnalisé ».

La création d'une commune nouvelle est considérée par l'INSEE comme une cessation d'activité pour les communes constitutives, et comme une nouvelle entreprise pour la commune nouvelle. Un nouveau numéro SIREN sera donc attribué à la commune nouvelle, et il sera à utiliser dans la plupart des démarches administratives.

3/ Le recensement de la population

Le recensement de la population continue d'être effectué. Ce recensement sera donné à l'échelle de la commune nouvelle, mais l'INSEE continue de présenter ses estimations pour les communes déléguées dans ses jeux de données. C'est la population à l'échelle de la commune nouvelle qui sera utilisée dans le calcul des conditions de majorité sur les sujets à intérêt supra communal.

D. La fusion ou non des ACCA

Les associations communales de chasse agréées devaient initialement fusionner lors de la création d'une commune nouvelle. Cette obligation a pu freiner des projets de regroupements dans certains territoires de chasse. Afin d'éviter ce blocage, il a été mis fin à cette obligation, la fusion des ACCA étant désormais facultative.

Dans les faits, en cas de maintien des ACCA dans les communes déléguées, le droit de chasse pour un habitant de la commune nouvelle sera délimité au territoire de la commune déléguée.

6. Les impacts de la commune nouvelle dans certaines politiques publiques

A. L'action sociale

La création d'une commune nouvelle peut être une véritable opportunité pour les élus qui peuvent dans ce cadre repenser leurs politiques sociales sur leur territoire et répondre à des besoins auparavant non-identifiés, en atteignant une dimension plus importante. Pour y parvenir, une concertation avec l'ensemble des élus du territoire s'avère nécessaire. L'objectif étant d'assurer une cohérence sur le territoire et une équité des administrés en matière :

- d'accompagnement des personnes âgées,
- d'aide aux personnes en situation de handicap,
- d'aide aux sans-abri,
- d'accueil des jeunes enfants,
- de gestion de l'habitat social,
- de prévention,
- de lien avec les diverses associations caritatives, etc.

Toutes les aides facultatives que certaines communes ont pu mettre en place devront être harmonisées : accès ou maintien au logement, accès au confort de base (eau, électricité...), accès à des services de proximité (cantine scolaire, transports, musées...) ou encore liées aux fêtes de fin d'année...

Dans le contexte de crise sanitaire et économique, les politiques d'aides ponctuelles devront également être unifiées dans un même cadre juridique.

Bien que certaines missions de protection sociale ne soient pas directement portées par le CCAS en gestion directe, il conviendra d'établir les différents niveaux d'aides apportés aux associations en charge de ces actions afin d'en avoir une bonne cartographie.

L'ensemble des tarifs sociaux (par exemple pour l'accueil périscolaire) devront également être harmonisés au nom du principe d'égal accès au service public et du principe d'égalité de traitement des usagers des services publics.

Le cas du CCAS

Afin d'assurer la continuité des services, la loi prévoit la création d'un CCAS propre à la commune nouvelle,

qui emporte dissolution des CCAS des communes préexistantes (et donc des budgets associés). Cette décision de dissoudre les CCAS existants et de créer un nouveau CCAS fait partie des premières délibérations que la commune nouvelle devra prendre.

La présidence de ce nouveau CCAS est assurée par le maire de la commune nouvelle. Son conseil d'administration se compose pour moitié des conseillers municipaux et pour l'autre moitié de membres de la société civile désignés par le maire.

Si la commune nouvelle est une opportunité pour repenser complètement les politiques sociales, à l'échelle du nouveau territoire, l'ancrage local reste déterminant. En 2020, un tiers des habitants de communes nouvelles interrogés mentionnent l'existence d'une permanence du CCAS dans leur commune historique et 50 % déclarent que des antennes spécifiques (point d'accueil en mairie, secrétariat, élu à disposition...) sont encore en place, notamment au cours de la phase transitoire.

FOCUS

Les antennes du CCAS dans les communes déléguées

Il est juridiquement possible de créer des antennes de ce nouveau CCAS au sein des communes historiques (dont les CCAS auront été dissous lors de la création de la commune nouvelle) et cela peut être opportun dans la mesure où les communes déléguées demeurent l'interface privilégiée pour les habitants (elles servent ainsi de « porte d'entrée » vers la commune nouvelle).

Cela peut également être opportun pour conserver l'implication des bénévoles.

POINT D'ATTENTION

Si la commune nouvelle regroupe plus de 1 500 habitants, elle a l'obligation de créer un CCAS pour assurer son rôle d'acteur social de proximité. Lorsqu'elle regroupe plus de 5 000 habitants, la commune nouvelle doit ouvrir un centre médico-social scolaire. Elle dispose d'un délai de trois ans pour se conformer à cette obligation.

B. La sécurité et la sécurité civile

1/ Zone police/ zone gendarmerie

Lorsque toutes les communes fondatrices sont situées en zone gendarmerie nationale (ZGN), la commune nouvelle demeure en ZGN. La même règle s'applique pour toutes les communes situées en zone police nationale (ZPN).

À partir du moment où l'une des communes fondatrices se trouve en ZPN, la commune nouvelle bascule dans son ensemble en zone police nationale. Toutefois, depuis le décret n°2017-907 du 6 mai 2017 relatif à la répartition des forces de sécurité de l'État dans les communes nouvelles, « le ministre de l'Intérieur peut, dans les communes placées sous le régime de la police d'État [...], confier, par arrêté, après avis du conseil municipal, l'exécution des missions de sécurité et de paix publiques à la gendarmerie nationale, sur une partie du territoire de ces communes ». Dès lors, le ministre de l'Intérieur peut placer la commune nouvelle dans une zone de compétence mixte en fonction des spécificités locales et des équilibres nationaux entre ces deux forces de sécurité de l'État.

2/ Défense extérieure contre l'incendie

S'agissant de la défense extérieure contre l'incendie, chaque point d'eau incendie dispose d'un numéro unique incluant le code INSEE de la commune où il est implanté. Il y a ici un travail à mener de concert avec le SDIS pour veiller à une défense incendie la plus efficace possible.

C. L'urbanisme et le logement

1/ Le plan local d'urbanisme

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) des anciennes communes restent applicables, au moment de la création de la commune nouvelle. La procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme couvrant l'intégralité du territoire de la commune nouvelle est engagée au plus tard lorsqu'un des PLU applicables sur le territoire de la commune nouvelle doit être révisé.

2/ Le logement social

L'article 55 de la loi SRU sur le logement social peut s'appliquer à la commune nouvelle, en fonction de sa strate démographique.

La commune nouvelle de plus de 3 500 habitants (1 500 hab. pour l'Île-de-France), appartenant à une agglomération ou un EPCI à FP répondant à certains critères, est composée uniquement de communes fondatrices de moins de 3 500 habitants (1 500 hab. pour l'Île-de-France), n'est pas soumise au dispositif SRU l'année de sa création. L'année suivante, la commune nouvelle fera l'objet d'un inventaire annuel à l'échelle de son territoire pour déterminer le nombre de résidences principales et le nombre de logements sociaux pour respecter le taux de 25 % pour certaines ou de 20 % pour d'autres. Sur la base de cet inventaire, la commune nouvelle entrera ou non dans le dispositif SRU.

Lorsque la commune nouvelle comprend une commune fondatrice déjà soumise au dispositif SRU et qui est déficitaire, la commune nouvelle devient l'année de sa création déficitaire. L'année suivante, les services de l'État procèdent à un inventaire annuel à l'échelle de la commune nouvelle. Ils déterminent le nombre de résidences principales et le nombre de logements sociaux. Si l'inventaire fait apparaître que le seuil de 25 % ou 20 % est atteint, la commune nouvelle sort du dispositif SRU.

A contrario, si l'inventaire montre que les seuils ne sont pas atteints, la commune nouvelle peut être déclarée déficitaire.

Lorsque la commune nouvelle comprend une commune fondatrice soumise au dispositif SRU mais qui est carencée, juridiquement, la commune nouvelle reprend la carence. Toutefois, le ministère du Logement laisse au préfet le soin de déterminer s'il convient ou non de carencer la commune nouvelle.

Quelle que soit la situation de la commune nouvelle (déficitaire ou carencée), cette dernière sera exonérée de prélèvement pendant trois ans, à compter de sa création.



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

Franck VILLAND,
maire de Porte-de-Savoie (73)

Une commune nouvelle peut basculer dans le périmètre SRU

Pas besoin d'être une commune typiquement urbaine ou périurbaine pour se trouver soumis à l'art.55 de la loi SRU. C'est l'expérience faite par la commune nouvelle Porte-de-Savoie.

Fin décembre 2020, Franck Villand, maire de la commune nouvelle Porte-de-Savoie (3 800 habitants) créée le 1^{er} janvier 2019, reçoit un courrier des services de l'État lui annonçant que sa collectivité est soumise à l'application de l'article 55 de la loi SRU. « Je l'ai ressentie comme une bombe atomique lancée sur la commune », raconte-t-il. « Pendant toute la durée de nos échanges avec les services de l'État pour préparer la commune nouvelle, jamais ce sujet n'avait été évoqué. Il pèse pourtant lourd puisqu'il nous impose de passer de 12,5 % de logements sociaux à 20 % ».

Recours gracieux et contentieux

La décision de faire entrer la commune nouvelle dans le périmètre SRU repose sur le choix de l'Insee de la rattacher à l'unité urbaine de l'agglomération de Chambéry qui n'est pas, précisons-le, l'intercommunalité de Porte-de-Savoie. Ce choix de l'Insee repose

sur une continuité urbaine toute théorique qui se fonde sur les très nombreux celliers construits sur les terres viticoles situées entre l'unité urbaine et la commune nouvelle. Ces celliers, précisons-le encore, ne sont pas habitables, ils servent de local de rangement et d'abris en cas d'intempérie. « Nous avons formé un recours gracieux auprès des services de l'État qui nous ont opposé une fin de non-recevoir », regrette Franck Villand. Pourtant les arguments justifiant que la commune nouvelle ne soit pas soumise à l'article 55 ne manquent pas. Pour arriver à 20 % de logements sociaux, il faudrait en construire 120 à condition que le parc privé reste en l'état ce qui n'est pas le cas puisqu'on continue à y construire. « Cela changerait d'autant plus la physionomie de la commune que nous avons en même temps une injonction à économiser le foncier. »

Par ailleurs, le maire s'interroge sur le fait que sa ville aurait besoin d'autant de logements sociaux. Une évaluation a été demandée à l'OPAC de Savoie pour avoir une idée objective des besoins en sachant que les bailleurs sociaux ne sont pas toujours très motivés pour construire des logements qui pourraient rester vides. Autre argument invoqué par le maire, l'absence de transports en

commun reliant l'agglomération de Chambéry à la commune nouvelle. On nous rattache à une aire urbaine avec laquelle nous n'avons aucun lien, notamment en matière de transports en commun. Cela pose inévitablement la question du déplacement des publics fragiles vers et depuis l'agglomération.

Enfin, l'obligation d'économie de foncier ajouté au nombre important de logement sociaux à construire nous conduiront à concentrer le logement social en contradiction totale avec le principe même de la mixité sociale. « Nous allons chercher à faire valoir ces arguments auprès des services de l'État, mais nous avons également dû déposer un recours contentieux même si notre volonté est d'arriver à un accord amiable. Il est clair que si nous avons été informés de notre intégration au périmètre de l'article 55, les discussions liées à la création de la commune nouvelle se seraient faites d'une toute autre manière. De ce point de vue, l'État a manqué à ses obligations d'informations et d'accompagnement des collectivités locales dans leur souhait d'évolution. J'invite donc tous les élus intéressés par un regroupement de leur commune à bien s'assurer qu'ils ne se verront pas imposer une telle contrainte ».

Contact : accueil@porte-de-savoie.fr

FOCUS

Des effets de seuil à anticiper

En se regroupant en commune nouvelle, cette dernière peut être soumise à de nouvelles obligations en raison de sa nouvelle strate démographique ou bien au contraire perdre le bénéfice de certains dispositifs. Il est important d'anticiper, dans la mesure du possible, les impacts de la création d'une commune nouvelle, au regard du nombre d'habitants regroupés (ex : note de synthèse sur toute affaire soumise à délibération, aire d'accueil des gens du voyage, indemnités de fonction, etc.).

D. Quid des zonages et des stations classées ?

- **Loi littoral** : une commune nouvelle associant une commune littorale n'est pas soumise à la loi littoral sur l'ensemble de son territoire car les dispositions de la loi « littoral » ne s'étendent pas aux communes fondatrices de la commune nouvelle qui n'étaient pas précédemment concernées. Toutefois, le conseil municipal peut demander à ce que l'ensemble du territoire de la commune nouvelle soit soumis aux règles relatives aux communes littorales.
- **Zones vulnérables en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole** : il semble possible lors de la constitution d'une commune nouvelle (et même ultérieurement) de demander une délimitation infracommunale du zonage au préfet coordonnateur de bassin pour les masses d'eau superficielles. En revanche, l'ensemble de la commune nouvelle est désignée comme zone vulnérable s'il s'agit d'une masse d'eau souterraine.
- **Zone de montagne** : les communes historiques relevant du zonage des communes de montagne, qui intègrent une commune nouvelle, conservent le bénéfice de ce zonage car les critères caractéristiques de ces zones (critères géographiques constituant des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités) peuvent être appréciés sur une partie seulement du territoire communal.
- **Zone de revitalisation rurale** : la commune historique conserve son zonage ZRR jusqu'à la fin de la période de classement. Le zonage étant intercommunal, si la commune nouvelle comprend des communes membres du même EPCI classé en ZRR, la commune nouvelle est classée dans son intégralité en ZRR. En revanche, si la commune nouvelle comprend des communes issues d'EPCI distincts, seule la commune déléguée conserve son zonage.
- **Classement « station de tourisme »** : la dénomination « station classée de tourisme » peut s'appliquer à une fraction du territoire d'une commune à condition que ce dernier continue à présenter une situation de conformité avec les critères de classement. Pour que la commune nouvelle bascule dans son intégralité en « station de tourisme », celle-ci devra déposer une

nouvelle demande dans les conditions de la réglementation en vigueur pour prétendre à la dénomination en station classée. La compétence de classement revient désormais au préfet de département par simple arrêté.

E. La signalisation routière

S'agissant des panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération, il est possible d'apposer le nom de la commune nouvelle et celui de la commune déléguée. L'instruction interministérielle sur la signalisation routière préconise que le nom de la commune (déléguée) complète celui de l'agglomération (commune nouvelle) lorsque les deux noms sont différents.

Toutefois, de nombreuses communes nouvelles ont préféré mentionner d'abord le nom de la commune déléguée, puis celui de la commune nouvelle (cf. illustrations).



S'agissant des panneaux directionnels sur les routes départementales et nationales, le nom de la commune nouvelle doit être privilégié car il englobe tout le territoire communal. Toutefois, au cas par cas, le nom de la commune déléguée pourra être mentionné. Pour ce faire, il convient de prendre contact avec la Direction interdépartementale des routes et les différents gestionnaires routiers.

Aucun délai n'est fixé pour remplacer les panneaux routiers de direction avec le nom de la commune nouvelle.

La modification des panneaux de signalisation de direction est à la charge du gestionnaire de l'infrastructure routière.

7. Le transfert de propriété des biens des communes déléguées à la commune nouvelle

L'ensemble des biens des communes déléguées doit être transféré à la commune nouvelle, disposant seule de la qualité de collectivité territoriale et de la personnalité juridique afférente. Pour ce faire, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) prévoit deux procédures distinctes, à savoir soit :

- l'arrêté préfectoral portant création de la commune nouvelle mentionne, via un inventaire global, la totalité des biens connus au fichier appartenant aux communes fondatrices afin que le transfert de propriété puisse être réalisé pour chaque immeuble concerné avec mention de l'identification complète, la désignation individuelle des immeubles concernés, etc.
- la formalisation des transferts « au fil de l'eau » avec la publication d'un acte de transfert précédemment ou concomitamment à chaque acte de vente effectué par la commune nouvelle.

En d'autres termes, la DGFIP propose soit un inventaire global des biens des communes fondatrices avant la création de la commune nouvelle (ce qui n'est quasiment jamais effectué au regard de l'ampleur et de la difficulté de la tâche), soit au cas par cas un transfert de propriété précédemment ou concomitamment à chaque vente.

Cette deuxième mesure, la plus communément utilisée, vise à faciliter le travail d'inventaire et la vente des biens des communes historiques par la commune nouvelle, via un acte authentique administratif ou un acte notarié.

Quelle que soit la mesure adoptée, elle permet la publication au fichier immobilier des transferts de propriété des immeubles qui appartenaient aux communes fondatrices au bénéfice de la commune nouvelle.



RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...

François AUBEY,
maire de Mézidon-
Vallée d'Auge (14)

Récupérer le patrimoine des communes déléguées peut faire de la commune nouvelle un propriétaire foncier important. Mais souvent avec des moyens en ingénierie supérieurs qui lui permettent une politique patrimoniale.

En plein cœur de la Normandie, Mézidon-Vallée d'Auge compte 10 000 habitants avec ses 14 communes déléguées. La commune nouvelle a hérité de leurs biens, après inventaire préalable annexé à l'arrêté actant de sa création au 1^{er} janvier 2017. Son maire, François Aubey a pu ainsi constater que la nouvelle collectivité était un important propriétaire foncier : « *Nous détenions 63 logements communaux ce qui est beaucoup pour une commune dont la vocation n'est pas de gérer autant de logements. Nous avons juste besoin d'en avoir assez pour répondre à des situations d'urgence. Un diagnostic a permis d'avoir une vision claire sur les biens que nous pouvions conserver et sur ceux que nous devions vendre en raison notamment de l'importance des travaux à réaliser.* » Depuis, 16 logements communaux ont été vendus à l'occasion du départ de leurs locataires. Une charte de bonne conduite stipule que le produit de la vente est réinvesti dans la commune déléguée où le logement est situé.

Investissements sur le patrimoine
Avec un budget de 15 millions d'euros, 140 agents dont un chargé de

mission dédié au foncier et de réelles capacités d'ingénierie, la commune nouvelle dispose de moyens d'action bien supérieurs à ceux des communes fondatrices. Elle a ainsi pu racheter une vieille ferme construite en 1793. Située à proximité de la mairie et des écoles, elle sera transformée en centre de loisirs et de culture. « *Les travaux commenceront en 2022 avec un financement composé à 80 % par des subventions* », précise le maire. Autre exemple, la ville a récemment racheté un bar-brasserie dans un village pour le relouer et assurer la poursuite de cette activité. Ces initiatives s'inscrivent dans une politique de maintien et d'amélioration de l'attractivité du territoire qui se décline pour d'autres commerces et services. De plus, reprend François Aubey : « *Dans le cadre du Plan de relance établi par le gouvernement pendant la crise sanitaire, les bâtiments communaux ont été audités et six des neuf écoles qui accueillent un millier d'élèves vont bénéficier d'une réhabilitation thermique financée à 40 % par l'État.* »

Sauvegarde du patrimoine architectural

Sur le plan du patrimoine artistique, historique et architectural, l'apport de la commune nouvelle est considérable. « *Nous procédons à un diagnostic de l'état des édifices et de leur intérêt puis nous établissons des priorités* », poursuit le maire. Ainsi la commune nouvelle a fait appel à un architecte des bâtiments de

Le patrimoine au service de l'attractivité territoriale

France pour intervenir sur l'église de la commune déléguée de Lécaude (129 habitants) qui se dégradait. L'architecte a découvert une charpente présentant un grand intérêt. Il a fait venir une équipe du CNRS pour une datation au carbone 14 qui a révélé qu'elle remontait à l'an 1 000 et peut-être même avant. Des travaux d'investigation sont toujours en cours. « *Reste que cet édifice est l'une des rares églises médiévales de Normandie. Une procédure de classement est lancée, elle nous permettra d'obtenir des subventions de l'État et du département pour financer les travaux.* » Une autre église du XII^e siècle, abritant des fresques de grande valeur abîmées par le temps, est aussi en cours de restauration. La seule remise en état des fresques s'élève à 600 000 euros. Un appel au mécénat doit donc compléter les subventions publiques.

Difficile d'imaginer que les communes fondatrices auraient pu mener seules ces opérations patrimoniales qui mobilisent du temps et une ingénierie que seul leur regroupement en commune nouvelle peut offrir. Cependant François Aubey appelle à ne pas occulter une dimension psychologique : « *Les maires délégués vivent parfois avec difficulté la vente des biens de leur commune. Il faut de la pédagogie et rappeler que les produits de ces ventes y sont réinvestis pour leur donner un avenir* ».

Contact : accueil@mva14.fr

4. La création de la commune nouvelle

1. Les délibérations concordantes des conseils municipaux

Le projet de création d'une commune nouvelle peut être engagé par :

- tous les conseils municipaux des communes souhaitant se regrouper ;
- les deux tiers au moins des conseils municipaux des

communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci ;

- le conseil communautaire, à condition que la totalité de son périmètre soit concernée (il ne peut donc pas proposer la création d'une commune nouvelle impliquant une partie seulement de ses communes membres) ;
- le préfet.

Si le projet correspond à une partie du territoire d'un ou plusieurs EPCI :

Initiative	Conditions de majorité requises	Délai pour prendre une délibération	Consultation obligatoire des électeurs
Toutes les communes souhaitant se regrouper	Avis favorable de chaque conseil municipal	Pas de délai requis	—
Le préfet	Avis favorable de 2/3 des conseils municipaux des communes concernées, représentant au moins 2/3 de la population de celles-ci	Trois mois à compter de la notification de l'arrêté de périmètre aux communes concernées. À défaut, avis favorable	Oui, lorsque les conditions de majorité sont réunies sans toutefois que le projet ait reçu l'approbation de tous les conseils municipaux

Si le projet correspond à l'intégralité du territoire d'une intercommunalité :

Initiative	Conditions de majorité requises	Délai pour prendre une délibération	Consultation obligatoire des électeurs
2/3 au moins des conseils municipaux d'un EPCI à FP représentant plus des 2/3 de la population	2/3 au moins des conseils municipaux d'un EPCI représentant plus des 2/3 de la population	Pas de délai requis	
Le conseil communautaire	2/3 au moins des conseils municipaux d'un EPCI représentant plus des 2/3 de la population	Trois mois à compter de la notification de la délibération de l'EPCI à ses communes membres. À défaut, avis favorable	Oui, lorsque les conditions de majorité sont réunies sans toutefois que le projet ait reçu l'approbation de la totalité des conseils municipaux
Le préfet	2/3 au moins des conseils municipaux d'un EPCI représentant plus des 2/3 de la population	Trois mois à compter de la notification de l'arrêté de périmètre aux communes concernées. À défaut, avis favorable	

FOCUS

Délibérer le même jour avec une délibération identique

Il est conseillé que les communes souhaitant se regrouper en commune nouvelle délibèrent le même jour avec une délibération identique. Si un conseil municipal se prononce défavorablement, les communes étant pour la création peuvent retirer leur délibération et en prendre une nouvelle avec un périmètre différent.

Ce que doivent aborder les délibérations concordantes des conseils municipaux :

- **Délibération portant création d'une commune nouvelle**

Les communes souhaitant se regrouper délibèrent en faveur de la création d'une commune nouvelle.

Cette délibération est assortie en annexe d'un rapport financier présentant les taux d'imposition ainsi que la structure et l'évolution des dépenses, de la dette et des effectifs de l'ensemble des communes concernées. Ce rapport est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsque ce dernier existe.

En application de l'article L.2113-10 du CGCT, les communes historiques deviennent automatiquement des communes déléguées, sauf décisions contraires et concordantes de tous les conseils municipaux dans les délibérations portant création de la commune nouvelle.

Elles conservent leur nom ainsi que leurs limites territoriales, mais elles perdent le statut de collectivités territoriales.

- **Délibérations concordantes des communes sur le nom de la commune nouvelle**

Les communes peuvent se mettre d'accord entre elles sur le nom de la commune nouvelle à l'occasion des délibérations concordantes qu'elles prennent en faveur de sa création.

Si elles ne le font pas, c'est au préfet qu'il revient de leur soumettre une proposition de nom. Les conseils

municipaux disposent alors d'un délai d'un mois pour émettre leur avis. À défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

- **Délibérations concordantes sur la composition du conseil municipal transitoire**

Avant la création de la commune nouvelle, les communes fondatrices doivent délibérer sur la composition du conseil municipal jusqu'au prochain renouvellement. Par délibérations concordantes, le conseil municipal est composé de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des anciennes communes. À défaut d'accord, le conseil municipal est composé des maires, des adjoints, ainsi que de conseillers municipaux des anciennes communes. L'effectif total du conseil est pondéré en fonction de la population de chaque commune. Cette répartition s'opère en prenant pour base de calcul un effectif de soixante-neuf sièges.

- **Délibérations sur le choix de l'EPCI à fiscalité propre de rattachement, lorsque les communes adhèrent à des intercommunalités différentes**

Les conseils municipaux des communes souhaitant se regrouper délibèrent pour choisir la nouvelle communauté de communes ou d'agglomération de rattachement.

- **Lorsque la commune nouvelle est composée de l'ensemble des communes d'une intercommunalité**

Une commune nouvelle créée sur l'ensemble du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre peut choisir de ne pas adhérer à un nouvel EPCI à fiscalité propre. Elle devient alors une « commune-communauté ». Elle exerce alors les compétences communales et intercommunales et reprend l'ensemble des personnels communaux et intercommunaux.

À défaut, les conseils municipaux délibéreront pour choisir le nouvel EPCI de rattachement.

2. L'arrêté préfectoral actant officiellement la création de la commune nouvelle

Lorsque le préfet prend son arrêté portant création d'une commune nouvelle, cet arrêté précise :

- la date à compter de laquelle cette création entre juridiquement en vigueur ;
- le nom des communes fusionnant, et le nom que prend la commune nouvelle ;
- la localisation du siège ;
- la dernière population connue du territoire de la commune nouvelle (population totale et population municipale) ;
- la composition du conseil municipal ;
- les relations avec les EPCI (nombre de sièges au sein de l'EPCI à fiscalité propre, substitution de la commune nouvelle aux communes déléguées) ;
- le transfert des droits et obligations des communes constitutives de la commune nouvelle ;
- la localisation du comptable de la commune nouvelle ;
- le changement d'employeur des agents ;
- le cas échéant, la création de budgets annexes pour assurer la continuité des services et l'exercice des compétences.

POUR ALLER PLUS LOIN



Pour plus d'information, consulter le guide AMF sur la mise en oeuvre des lignes directrices de gestion sur www.amf.asso.fr / réf. BW40734

5. La commune nouvelle au regard de la crise sanitaire

Face à la crise sanitaire inédite que nous traversons, de nombreux maires de commune nouvelle ont mis en lumière les facilités offertes par le regroupement des communes avec des effectifs et des moyens renforcés. La mise en place des protocoles sanitaires dans

3. Les premières décisions à prendre en ressources humaines

Lorsque la commune nouvelle est créée, elle doit déléguer sur :

- la création, le cas échéant, d'emplois fonctionnels (dont les nominations sont assurées par le maire) ;
- les lignes directrices de gestion (critères d'avancement, harmonisation de l'organisation du temps de travail, RIFSEEP, action sociale, protection sociale et complémentaire...).

La question de l'organisation effective devra également être traitée avec notamment :

- la création d'un nouvel organigramme (aussi bien fonctionnel que hiérarchique) ;
- la détermination du lieu de travail de chaque agent ;
- l'opportunité de procéder à de nouveaux recrutements ou, à l'inverse, de procéder à une rationalisation de l'organisation des services via un non renouvellement de certains postes contractuels.

les écoles et les EHPAD, l'implantation de centres de vaccination, l'accompagnement des personnes les plus vulnérables, le soutien à l'activité économique, ... sont autant d'actions permises par la commune nouvelle, y compris en milieu rural.

RETOUR D'EXPÉRIENCE DE...



Yves GOUGNE,
maire de Beauvallon (69)

Avec des effectifs et des moyens renforcés, la commune nouvelle de Beauvallon (4 000 habitants) a pu mieux répondre aux défis que lui a imposés la crise sanitaire. Explications.

« À l'origine du regroupement des trois villages qui ont fondé la commune nouvelle de Beauvallon sur un territoire en bordure de la métropole lyonnaise, il y a la volonté des élus d'assurer de meilleurs services de proximité à la population. » Dans cette perspective, constate le maire Yves Gougne : « La crise sanitaire de la Covid-19 a confirmé que nous avons pris la bonne direction. » Dès le premier confinement, en mars 2020, la commune nouvelle et son CCAS ont organisé une réserve communale de sécurité civile composée de plus de 150 bénévoles connaissant parfaitement les trois communes historiques. Ils se sont impliqués dans la production de masques, les appels téléphoniques, les visites aux personnes fragiles pour les soutenir et, le cas échéant, faire leurs courses de première nécessité. Dotée d'une administration et d'une municipalité

plus musclées, la commune nouvelle a aussi pu communiquer avec davantage d'efficacité sur les obligations et conditions d'ouvertures des commerces et des marchés. Dans un deuxième temps, à partir du confinement de novembre, la mobilisation du personnel municipal dont les compétences se sont étoffées notamment sur les plans technique et juridique, a permis d'organiser les différentes activités publiques telles que les mariages, les enterrements, la pratique des cultes ou le fonctionnement des écoles en conformité avec les instructions successives du gouvernement. « Nous avons fait venir un huissier dans les écoles pour constater l'application des protocoles que nous devions mettre en pratique. Il nous fallait rassurer pour répondre à l'inquiétude qui touchait de nombreuses familles et des enseignants », explique le maire. « L'organisation des cantines scolaires a été particulièrement compliquée et les effectifs de la commune nouvelle nous ont permis de déplacer du personnel là où les besoins étaient les plus vifs. » Enfin, dans un troisième temps, la municipalité de Beauvallon a

Pandémie : « La commune nouvelle nous a rendu un fier service »

participé à la tenue d'un centre de dépistage dans une salle des fêtes et au mois d'avril de cette année, un centre de vaccination a été ouvert grâce à la maison de santé de Beauvallon (créé par la commune nouvelle) et soutenu par la communauté de communes et l'ARS.

Spécialisation et proximité

« Sans les moyens humains et financiers de la commune nouvelle, je ne vois pas comment nous aurions pu comprendre et appliquer tous les dispositifs contraignants qui nous étaient imposés et changeaient régulièrement », explique Yves Gougne.

« Le regroupement de nos trois communes nous a aussi aidé parce qu'il a permis aux élus et aux agents qui avaient auparavant une fonction de généralistes de se spécialiser dans un domaine pour agir avec encore plus de précision et d'efficacité. Cela sans perdre la proximité liée à leur enracinement dans le territoire. Dans la lutte contre cette pandémie, la commune nouvelle nous a rendu un fier service ».

Contact : contact@beauvallon69.fr

Plus d'actions au bénéfice des habitants

L'existence de la commune nouvelle de Bourmont-entre-Meuse-et-Mouzon (800 habitants) a certainement permis aux trois communes déléguées de mieux faire face à la crise sanitaire de la Covid-19.

« Notre regroupement à quatre communes a permis notamment aux deux plus petites de moins de 100 habitants de bénéficier de dispositifs qu'elles n'auraient pas pu mettre en place seules », indique

le maire Jonathan Haselvander. « Nous avons pu acheter et distribuer des masques et mettre en place un plan communal de sauvegarde en nous dotant des équipements nécessaires ». La commune s'est procurée des sacs de premiers secours, des talkies-walkies professionnels d'une portée de 8 kilomètres et a mis en place les procédures d'isolement et des centres de vaccination. « Nous avons également soutenu l'activité économique en fournissant aux personnes de plus de

65 ans des bons d'achats consommables dans les commerces locaux », poursuit le maire. « Cette démarche a donné de très bons résultats et a aussi évité aux bénéficiaires de se déplacer dans les grandes surfaces très fréquentées. Enfin, nous avons lancé un dispositif de vente en ligne sur une plateforme nationale solidaire qui a contribué à donner de la visibilité à nos acteurs économiques en dehors du périmètre communal ».

Contact : mairie.bourmont@wanadoo.fr

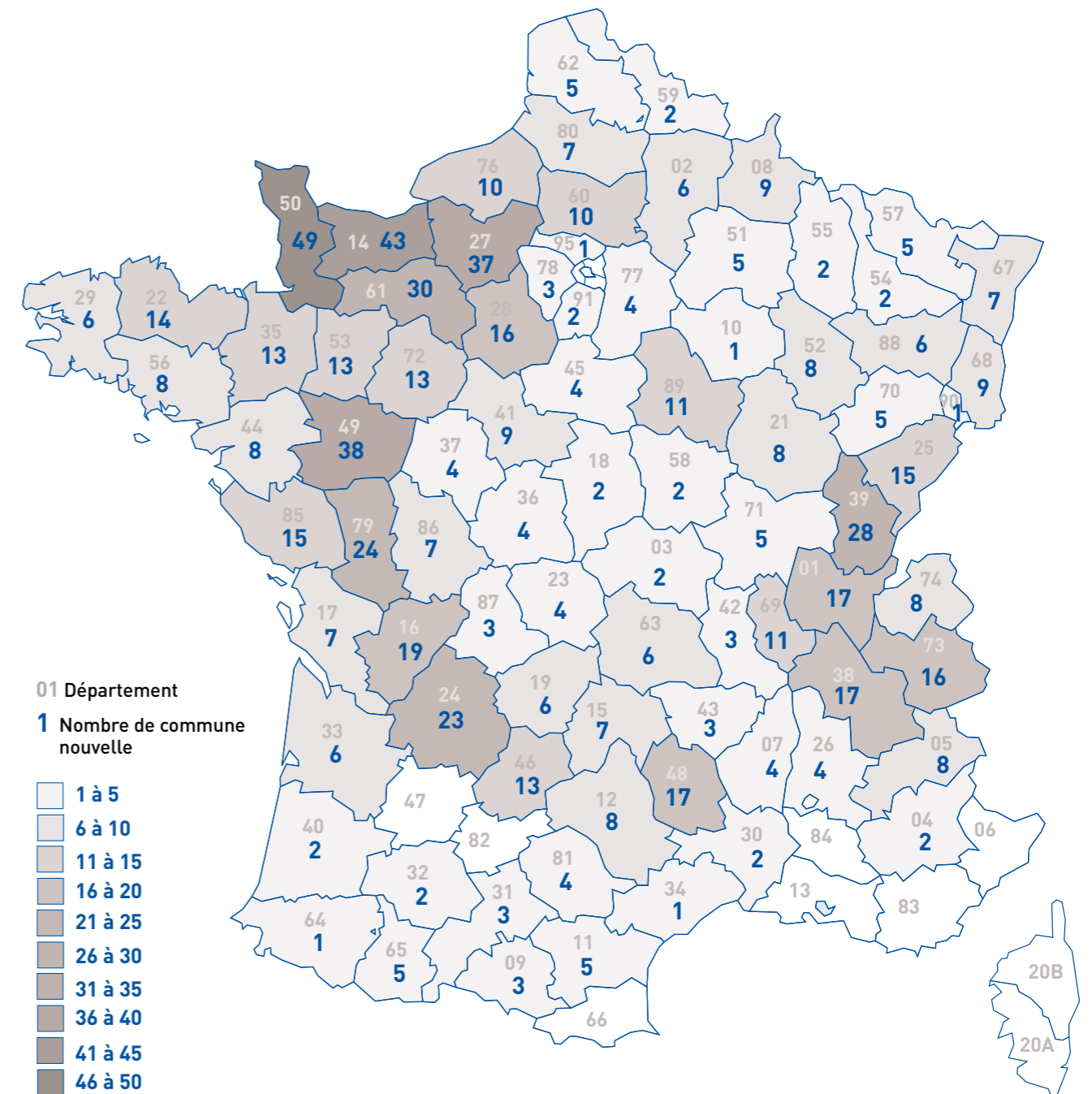
Jonathan HASELVANDER,
maire de Bourmont-entre-Meuse-et-Mouzon (52)



FICHE D'IDENTITÉ DES COMMUNES NOUVELLES CITÉES DANS CE GUIDE

Nom de la commune nouvelle	Date de création	Nbre de communes regroupées	Nbre d'hab.	Nom du maire actuel de la commune nouvelle	Commune nouvelle ayant fait l'objet d'une extension
Morcenx-la-Nouvelle (40)	1 ^{er} janvier 2019	4	5 154	Paul Carrère	-
Montaigu-Vendée (85)	1 ^{er} janvier 2019	5	20 126	Florent Limouzin	-
Châtel-en-Trièves (38)	1 ^{er} janvier 2017	2	475	Fanny Lacroix	-
Bourmont-entre-Meuse-et-Mouzon (52)	1 ^{er} janvier 2016	3 + 1	827	Jonathan Haselvander	1 ^{er} janvier 2019
Val-de-Livenne (33)	1 ^{er} janvier 2019	2	1 779	Philippe Labrieux	-
Segré-en-Anjou Bleu (49)	1 ^{er} janvier 2017	15	18 500	Geneviève Coquereau	-
Cherbourg-en-Cotentin (50)	1 ^{er} janvier 2016	5	80 000	Benoît Arrivé	-
Val d'Anast (35)	1 ^{er} janvier 2017	2	4 046	Pierre-Yves Reboux	-
Plouneour-Brignogan-Plages (29)	1 ^{er} janvier 2017	2	2 000	Pascal Goulaouic	-
Les Belleville (73)	1 ^{er} janvier 2016	2 + 1	3 600	Claude Jay	1 ^{er} janvier 2019
Rouillac (16)	1 ^{er} janvier 2016	3 + 1	3 029	Dominique Mancia	1 ^{er} janvier 2019
Brissac-Loire-Aubance (49)	15 déc. 2016	10	11 085	Sylvie Sourisseau	-
Sèvremoine (49)	15 déc. 2015	10	25 895	Didier Huchon	-
Longuenée-en-Anjou (49)	1 ^{er} janvier 2016	4	6 483	Jean-Pierre Hébé	-
Hochfelden (67)	1 ^{er} janvier 2017	2	4 046	Georges Pfister	-
Porte-de-Savoie (73)	1 ^{er} janvier 2019	2	3 803	Franck Villand	-
Les Blancs-Coteaux (51)	1 ^{er} janvier 2018	4	3 499	Pascal Perrot	-
Couëtron-au-Perche (41)	1 ^{er} janvier 2018	5	1 052	Jacques Granger	-
Annecy (74)	1 ^{er} janvier 2017	6	131 481	François Astorg	-
Mézidon-Vallée d'Auge (14)	1 ^{er} janvier 2017	14	9 720	François Aubey	-
Beauvallon (69)	1 ^{er} janvier 2018	3	4 135	Yves Gougne	-

RÉPARTITION DU NOMBRE DE COMMUNES NOUVELLES PAR DÉPARTEMENT



L'AMF ET TERRITOIRES CONSEILS À VOTRE DISPOSITION POUR VOUS ACCOMPAGNER



L'AMF a mis en place plusieurs outils d'information permanente et d'aide à la décision.

Elle a également développé une task force avec Territoires Conseils, un service de la Banque des Territoires afin d'aider les élus dans leurs projets.

Pour ce faire, le département Intercommunalité et organisation territoriale de l'AMF assure :

- des conseils juridiques et financiers par téléphone et par courriel afin d'apporter une analyse de l'actualité législative et réglementaire et une aide à la décision personnalisée ;
- des interventions à l'échelle des départements, via les associations départementales de maires, pour informer les élus sur le dispositif des communes nouvelles, en partenariat avec Territoires Conseils ;
- l'organisation de débats et d'échanges avec des maires de communes nouvelles : tous les ans, l'AMF organise les Rencontres nationales des communes nouvelles ;
- l'organisation du groupe de travail « communes nouvelles » qui se réunit régulièrement pour faire remonter les préoccupations des élus et rechercher des solutions en saisissant si besoin les ministères, les parlementaires ou les autres interlocuteurs ;

- des actions de représentation auprès du Parlement avec des auditions régulières et des propositions d'amélioration du régime des communes nouvelles dans les textes concernant les collectivités territoriales ;
- un suivi de l'actualité quotidien à travers les newsletters de l'AMF : AMFinfo, Maire info mais aussi des retours d'expériences dans la revue mensuelle « Maires de France ».

Avec cette préoccupation constante d'accompagner les élus dans leurs projets, l'AMF a réalisé :

- près de 1 500 simulations financières sur l'impact financier et fiscal de la création de communes nouvelles, depuis 2015 ;
- près de 200 études personnalisées du régime indemnitaire des élus ;
- la relecture de très nombreuses chartes constitutives de la commune nouvelle ;
- un module spécifique sur le site de l'AMF www.amf.asso.fr

Contact : Département intercommunalité et organisation territoriale, secrétariat - Tél. 01 44 18 51 90 ou par mail interco@amf.asso.fr



un service Banque des Territoires

Depuis 2011, Territoires Conseils, service de la Banque des Territoires, accompagne le mouvement de création des communes nouvelles en mettant à la disposition des équipes communales différentes ressources et outils pour les aider à approfondir leur réflexion sur l'opportunité de se regrouper. Cet accompagnement s'est approfondi dans le cadre d'un partenariat avec l'AMF dès 2014 pour répondre au mieux aux attentes des élus.

Nous vous proposons :

- Un service de renseignements téléphoniques juridique et financier, gratuit, qui répond à toutes les questions que les communes et les intercommunalités peuvent

se poser dans la mise en œuvre de leurs compétences et de leurs projets. Tél. 0970 808 809

Nos conseillers vous apportent une réponse immédiate et personnalisée, du lundi au vendredi de 9H à 19H.

- Des temps d'échanges et d'information sur la création d'une commune nouvelle : aspects juridiques et financiers, éléments pédagogiques et retours d'expériences (plus de 300 projets accompagnés sur le terrain par nos experts)
- Des outils pédagogiques, des recueils d'expériences, des témoignages d'élus et des vidéos accessibles sur le site de la Banque des Territoires.

Contact : Catherine Donou
catherine.donou@caissedesdepots.fr

Remerciements

AMF

Marie-Cécile GEORGES

Responsable du département Intercommunalité et organisation territoriale

Alexandre HUOT

Conseiller technique

Julie ROUSSEL

Conseillère technique

Nos remerciements également à

Victor RAINALDI,

journaliste

qui a réalisé les interviews

Banque des Territoires – Territoires Conseils

Catherine DONOU

Chargée de mission (intercommunalités, communes nouvelles)



41, quai d'Orsay
75343 Paris cedex 07
Tél : 01 44 18 14 14

amf@amf.asso.fr
www.amf.asso.fr
@l_amf



Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

72 avenue Pierre Mendès France
75914 Paris cedex 13
Tél : 01 58 50 75 75

territoiresconseils@caissedesdepots.fr
www.banquedesterritoires.fr
@BanqueDesTerr