

Dossier documentaire = qu'est-ce qu'une commune nouvelle ?

Document 1 : source, la gazette des communes, Adoption de la « carotte » communes nouvelles pour éviter le « bâton » interco / Publié le 12/02/2015 •

Adopté en commission mixte paritaire le 27 janvier, le projet de loi dopant les communes nouvelles a été entériné à une large majorité à l'Assemblée, le 11 février 2015. Au programme : le maintien de la dotation globale de fonctionnement pour les communes qui acceptent de fusionner au sein de ces entités.

L'année 2015 sera-t-elle marquée par une vague conséquente de fusions de communes ? Tout porte à le croire. L'Association des maires de France est, selon son président François Baroin (UMP), « submergée » par les demandes sur les communes nouvelles.

L'attrait de ce régime, issu de la loi du 16 décembre 2010, est en effet augmenté par une proposition de loi portée, à l'origine, par l'ancien numéro 1 de l'AMF Jacques Pélissard (UMP) et la député (PS) Christine Pirès-Beaune.

Au menu de ce texte adopté en commission mixte paritaire le 27 janvier et voté définitivement par l'Assemblée le 11 février : un pacte financier maintenant pendant trois ans le niveau des dotations de l'Etat aux communes fusionnant en 2015 ou en 2016 au sein de communes nouvelles de moins de 10 000 habitants.

Par ailleurs, le texte maintient le mandat de l'ensemble des conseillers des anciennes municipalités de plein exercice jusqu'aux élections suivantes.

Il instaure, enfin, des communes déléguées correspondant aux anciennes communes. Ces dispositions devraient être définitivement validées par le Sénat, le 19 février. En attendant, La Gazette scrute à la loupe, dans ce dossier, les communes nouvelles relookées.

Document 2 : source : le courrier des maires ,

André Ziercher, ancien maire d'Écluse, a présidé le 1er janvier 2015 à la naissance de la commune nouvelle d'Écluse-Badinières (Isère). Fruit d'une longue réflexion et d'une collaboration déjà avancée, ce rapprochement entre deux villages voisins illustre l'intérêt croissant des élus locaux pour les communes nouvelles et leur potentiel de mutualisation. Le tout en respectant, comme l'assure le premier magistrat de cette nouvelle collectivité, « le sentiment d'appartenance, d'identification » des populations.

Comment les communes d'Écluse et de Badinières ont-elles été amenées à fusionner dans une commune nouvelle ?

La raison d'être de la commune nouvelle est d'abord historique et date... du Second empire ! Le préfet de l'Isère avait déjà proposé à l'époque une réunion des deux communes. Badinières, ancien hameau, est toutefois devenue une commune à part entière en 1857. En 1971, Écluse a repoussé une nouvelle tentative de réunion des deux communes, puis d'autres tentatives ont échoué. Sur le nouveau mandat 2008-2013, nous avons commencé à réactiver cette histoire commune. Ainsi avait été créé un syndicat mixte d'Écluse-Badinières ayant pour vocation de porter de gros investissements, comme le complexe sportif ou la station d'épuration et d'assainissement. Puis, j'ai jugé qu'il fallait faire des économies d'échelle aussi sur le fonctionnement. Au niveau de la méthode, nous avons voulu montrer l'intérêt réel à fonctionner ensemble

dès 2014, avant même la commune nouvelle. Le tout dans un contexte où Eclose était plus isolée, car Badinières appartenait à la communauté d'agglomération Porte de l'Isère.

Comment se sont concrétisées les premières économies sur le fonctionnement ?

Nous avons repris toutes les dépenses de fonctionnement des deux communes pour les mutualiser au maximum : contrats d'assurance, téléphonie, papeterie, etc. En deux ans, nous avons fait 15 % de gains de fonctionnement. L'objectif de montrer l'intérêt réel d'une association entre les deux communes était ainsi réalisé.

Quelle a été l'étape suivante vers la commune nouvelle ?

Nous aurions pu stopper là la démarche mais, dès 2013, le Gouvernement a souhaité dissoudre un maximum de syndicats, ce qui nous a fait réfléchir à une possible fusion des deux communes. Cela ne pouvait se faire tout de suite : nous étions en fin de mandat, les élus ne pouvaient donc pas se prévaloir auprès de la population d'une légitimité suffisante, et les taux de fiscalité n'étaient pas les mêmes. D'où une période de « stand-by » puis l'affichage, lors de la campagne des municipales de mars 2014, de nos intentions respectives.

Pourquoi une union dès ce 1er janvier 2015 ?

Trois éléments ont compté dans notre concrétisation de commune nouvelle. D'abord, nos secrétariats respectifs devaient traiter deux à trois fois les mêmes documents : à Eclose, à Badinières, et au syndicat mixte. Cela créait des difficultés de fonctionnement et la fusion permet de rationaliser les procédures.

Autre élément : le poids qu'aura demain la commune nouvelle dans le schéma de cohérence territoriale mais aussi dans l'intercommunalité. Aujourd'hui, nous sommes chacun un village dans l'interco ; demain nous accéderons au statut de bourg-relais, ce qui nous permettra d'urbaniser davantage la commune et de faire vivre les équipements.

Enfin, l'État nous avait dit d'attendre d'être en commune nouvelle pour adopter notre plan d'occupation des sols. Mais ceux-ci doivent aussi être adoptés, selon la loi, avant mars 2017.

L'intérêt financier est également important...

Sans être notre motivation première, l'incitation financière a bien sûr compté car nous ne voulions pas rater l'opportunité. La baisse des dotations nous aurait fait perdre 20 000 euros de dotations forfaitaires en 2015 pour nos deux communes. Avec la stabilité des dotations, c'est 200 000 euros sauvegardés sur dix ans. Et si on ajoute le bonus de 5 % sur la dotation globale de fonctionnement accordé aux communes nouvelles via la disposition prévue dans la proposition de loi Pires-Beaune, ce sont 600 000 euros en tout grâce à la fusion.

Document 3 : source Le Monde.fr | 11.01.2016

La fusion des communes rurales prépare une nouvelle fracture territoriale

Ces regroupements contribueront à l'augmentation des inégalités entre d'un côté les grandes agglomérations et leurs campagnes périurbaines, et de l'autre des territoires de plus en plus enclavés.

Par Céline Blampain

Ceux qui, parfois, ont l'occasion de traverser les villages de Bourgogne, de Champagne, ou de Franche-Comté ont peut-être déjà ressenti cette impression de parcourir un désert. Des dizaines de volets clos en plein jour. Des vitrines à l'abandon. Des affiches « A Vendre ». Parfois, au loin, le rondement d'un tracteur. Dans ces communes rurales où les écoles ont fermé progressivement (tout comme le bureau de poste, l'épicier, le boulanger, le garagiste, le centre des impôts, le cabinet médical), dans ces communes abandonnées, oubliées, délaissées, il restait un dernier symbole de la République, un ultime repère : la mairie. Son fronton orné de drapeaux bleu blanc rouge. Sa devise en lettres gravées : « Liberté, Égalité, Fraternité. »

Cela appartiendra bientôt à l'histoire. J'ai aujourd'hui 28 ans et je raconterai un jour avoir connu la France des 36 000 communes. L'époque où un grand pays jacobin laissait encore une place à la démocratie de proximité, précieux héritage de la Révolution française.

Le 1^{er} janvier 2016, 921 communes de France ont fusionné, sacrifiées sur l'autel de la modernité et surtout sur celui de la dette publique. Quelque 400 autres devraient suivre le même chemin en 2017.

À l'origine de cette révolution, un texte de 2010 conforté par le vote de la loi NOTRE (Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) établissant le statut de « commune nouvelle ». Dans le département de l'Yonne par exemple, 14 villages de Puisaye ont donné naissance à une commune nouvelle de 5153 habitants, perdant ainsi définitivement leur statut de collectivité locale et devenant de droit des « communes déléguées ». Les anciens élus sont nommés d'office adjoints du nouveau maire dans le cadre d'un régime transitoire. Après les élections municipales de 2020, il n'y aura plus qu'un seul conseil municipal et qu'un seul maire pour l'ensemble des villages fondateurs.

Fusion ou regroupement ?

Les velléités des hommes politiques de réduire le nombre de communes françaises ne sont pas nouvelles. En 1971 déjà, les élus locaux avaient vaillamment résisté aux tentatives de fusion initiées par la loi Marcellin.

Pour justifier ces mesures, Bruxelles explique que la France est une exception et qu'elle recense à elle seule 40 % des mairies des 28 pays de l'Union européenne. De surcroît, 86 % de ces municipalités comptent moins de deux mille habitants. La fusion de ces communes permettrait à ces territoires d'avoir plus de « poids » (même si cela reste à prouver) et surtout de faire des économies dans un contexte de réduction générale des dépenses publiques.

Conscient de l'attachement des Français à un échelon communal pluriséculaire et pour éviter une levée générale de boucliers, le gouvernement a pris soin de préparer « des éléments de langage ». Le terme de « fusion » est banni du vocabulaire. On lui préfère au contraire le joli mot de « regroupement ». (Mais les communes n'étaient-elles pas déjà regroupées en communautés de communes, alors à quoi bon ?)

Les députés de gauche comme de droite ont répété à l'unisson que les villages se regrouperaient de « de leur plein gré », sur la « base du volontariat ». Surtout elles « conserveront leur identité » puisque les anciens villages garderont leurs panneaux et deviendront des « communes déléguées » au sein d'une plus grande entité. En réalité, les prétendues « communes déléguées » n'auront plus aucun pouvoir puisque leur rôle devient purement consultatif. L'article L2113-10 du nouveau code des collectivités territoriales prévoit d'ailleurs que les conseils municipaux pourront les supprimer à tout moment.

Pour rassurer les habitants des campagnes, on leur explique pourtant que l'organisation des communes nouvelles ressemblera à celle des grandes agglomérations Paris, Lyon ou Marseille avec leurs arrondissements. Il est vrai que la taille des nouvelles communes, plus de 250 km² pour certaines, s'apparente bien à celle d'une grande métropole comme Marseille. Mais pour le reste. La comparaison s'arrête là. Car dans les grandes villes, chaque arrondissement élit son propre conseil municipal. Ce qui ne sera plus le cas des communes historiques après 2020. Un seul maire sera élu et les « maires délégués », eux, seront choisis parmi les membres du conseil municipal et non par la population. Cela me semble être une différence de taille.

La création du statut de « commune déléguée » est un palliatif destiné à endormir provisoirement tous ceux qui refusent de voir mourir leur village.

Chantage financier

Quant à prétendre cyniquement que les communes seraient volontaires pour fusionner, c'est oublier que la plupart des maires, quand ils n'y ont pas été forcés (le premier magistrat d'une commune de Bourgogne m'a confié avoir été « convoqué » en préfecture après avoir voté contre la réforme) ont accepté de fusionner au terme d'un chantage financier d'une ampleur inédite. Les communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016 bénéficient du gel de la baisse de leur dotation pendant trois ans. Celles dont le nombre d'habitants est compris entre 1000 et 10 000 auront en plus droit à une majoration de 5 % de la somme.

Pour certains élus locaux, ces ressources financières étaient vitales puisqu'ils risquaient de perdre un quart de leur budget. La fusion ou la paralysie financière ? Un simple répit car sur le long terme, nul doute qu'aucun territoire n'échappera à la cure d'austérité.

Concentration des services publics

Dans les nouvelles communes, la réforme conduira inexorablement au regroupement des écoles, au regroupement des casernes de pompiers et de gendarmerie, à la mutualisation des services municipaux, à la concentration de l'activité dans les bourgs principaux, à la désertification des campagnes. Dans des territoires ruraux de 200 km² à l'habitat dispersé, où les transports en commun sont lacunaires pour ne pas dire inexistant, la centralisation entraînera dans dix ou vingt ans une régression de l'accès au service public pour les pauvres et les plus fragiles.

Doit-on se réjouir de la réduction du nombre de conseillers municipaux ? Ce statut qui, loin du consumérisme et de l'individualisme rampant des grandes villes, permet à n'importe quel citoyen de s'engager en faveur de l'intérêt général et de prendre part au débat public. Les habitants vont perdre le lien de proximité qui les unissait avec leur maire et leurs conseillers municipaux. Au nom de quelle modernité mettons-nous fin à deux cents ans de tradition républicaine ?

À un moment où le pays traverse une crise d'identité sans précédent, était-il réellement opportun de supprimer les repères en brouillant les limites des communes après avoir supprimé celles des régions ?

Comme l'a justement souligné l'association des maires ruraux de France, la réforme contribuera à accroître les inégalités territoriales entre d'un côté les grandes agglomérations et leurs campagnes périurbaines et de l'autre des territoires de plus en plus enclavés qui subissent de plein fouet les ravages du chômage et de la désindustrialisation.

La politique d'austérité impliquant le désengagement massif de l'Etat exacerbe le sentiment d'abandon d'une partie de la population, en particulier dans le Nord-Est de la France, de plus en plus tentée par le vote protestataire. Le Front National semble l'avoir bien compris en faisant activement campagne dans ces territoires lors des dernières élections.

69 ans après la publication de *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier, une nouvelle et dangereuse fracture territoriale se fait jour. Nos élites auraient tort de s'y désintéresser.

Céline Blampain est journaliste en Bourgogne et Franche-Comté

Document 4 : source : la gazette des communes, Réforme territoriale : Cherbourg, une commune nouvelle très urbaine Publié le 16/02/2016 • Par **Manuel Sanson** • dans : Régions

Les cinq communes historiques de la communauté urbaine de Cherbourg (CUC) ont décidé de passer à la vitesse supérieure. Depuis le 1er janvier, elles se sont regroupées au sein d'une commune nouvelle, baptisée Cherbourg-en-Cotentin. « Avec 83 000 habitants, nous sommes la quatrième ville de Normandie », se félicite Benoît Arrivé, le maire socialiste.

Pourquoi une telle transformation ? En sautant le pas, la commune nouvelle va conserver sa dotation globale de fonctionnement à un niveau constant, pendant trois ans. Soit 35 millions d'euros d'ici à 2018. Les mutualisations et le changement d'échelle devraient aussi permettre la diminution des charges de fonctionnement.

« Près de 400 000 euros par an en matière d'assurance », illustre Benoît Arrivé. Selon lui, l'émergence de cette commune nouvelle vise aussi un autre but : « Il s'agit d'écarter le risque d'être isolé tant à l'échelle du Cotentin que de la Normandie. »

L'agglomération de Cherbourg entend peser face aux trois grandes agglomérations normandes que sont Rouen, Caen et Le Havre. Elle veut compter dans le mouvement de regroupement intercommunal à l'œuvre en ce moment dans la Manche. Si le statu quo avait prévalu, l'ancienne communauté urbaine y aurait assisté dans son coin. En devenant commune nouvelle, elle est désormais dans l'obligation d'adhérer à un nouvel ensemble intercommunal d'ici à la fin de l'année.

Transfert de compétences

En attendant, la collectivité a du pain sur la planche. Toutes les compétences communales sont transférées à la nouvelle collectivité. En plus de celles-ci, la commune nouvelle reprend à son compte les compétences mutualisées au sein de l'ancienne communauté urbaine. Les communes historiques deviennent déléguées.

A leur tête se maintiennent les cinq maires élus en 2014. « Il s'agit de ne pas se priver de l'outil local », assure Philippe Menut, le directeur général des services (DGS). Ces dernières conserveront une capacité d'initiative sur une kyrielle de politiques. On peut citer la gestion de certains équipements de proximité ou encore la politique culturelle et les relations avec les associations locales. Sur des compétences mutualisées, les communes déléguées auront aussi la charge de missions déconcentrées. Tout cela a été codifié dans une charte de gouvernance.

La commune nouvelle entend s'inspirer du système « ville-centre – arrondissements » pratiqué à Paris, Lyon et Marseille. Si les communes déléguées exercent certaines prérogatives, il ne subsiste désormais qu'un seul budget, élaboré au niveau de la jeune collectivité. Les échelons inférieurs engageront des

moyens sur la base des subventions annuelles décidées au niveau de son conseil municipal. « En 2016, année de transition oblige, l'élaboration du budget se fait en agrégeant les cinq budgets des communes historiques ainsi que celui de l'ancienne CUC », détaille Philippe Menut. Déjà, ses services disposent d'une vue d'ensemble sur le budget de fonctionnement.

Il devrait en être de même dans les prochains mois, en ce qui concerne l'investissement. Là encore, pas de révolution : tous les projets en cours de réalisation ou ceux dont le financement est acté seront poursuivis par la commune nouvelle.

Nouveaux organigrammes

Dans le même temps, le DGS pilote l'élaboration des nouveaux organigrammes. Ceux-ci doivent être finalisés avant l'été. Il s'agit de rassurer les 2 300 agents communaux, inquiets pour leur avenir. Si la majorité ne verra pas son quotidien bouleversé, pour certains, il en ira différemment. « Surtout dans les fonctions d'encadrement et dans les pôles transversaux », détaille Philippe Menut.

Pour ces derniers, des mobilités géographiques et fonctionnelles sont à envisager. Pour se prémunir de toute crise sociale, un comité de dialogue permanent se réunit régulièrement. Il regroupe l'ensemble des organisations syndicales et des membres de la direction. Le chantier des ressources humaines reste l'un des dossiers les plus sensibles de cette transformation institutionnelle.