

« TERRITOIRES CONSEILS

Collection
FICHES PEDAGOGIQUES

CRÉER UNE COMMUNE NOUVELLE

GRUPE



Communes nouvelles : deux cas possibles

Qu'est ce qu'une commune nouvelle ?

Une commune nouvelle pour quoi faire ?

Création de communes nouvelles issues de plusieurs communes

Initiative d'une commune nouvelle constituée de toutes les communes d'une communauté

Les étapes de la démarche

Principaux éléments des délibérations portant création de la commune nouvelle

Adhésion de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

Devenir des communes « historiques »

Conséquences de la création de la commune nouvelle

Rôle du maire délégué

Conseil de la commune déléguée

Administration de la commune nouvelle

Les adjoints de la commune nouvelle

Le conseil municipal en 2020

Extension de la commune nouvelle

Le nom de la commune nouvelle

A dresse de la commune nouvelle

La commune nouvelle et les CCAS

La charte fondatrice

Une commune « historique » peut-elle redevenir indépendante ?

Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (CICA)

Aspects à anticiper

Fiscalité de la commune nouvelle

Démarche préalable à l'unification des taux

Abattements de la taxe d'habitation

Unification des taux

Vote des taux : commune nouvelle créée avant le 1er /10 N-1

Vote des taux : commune nouvelle créée 1er /10 N-1

Autres décisions fiscales à prendre

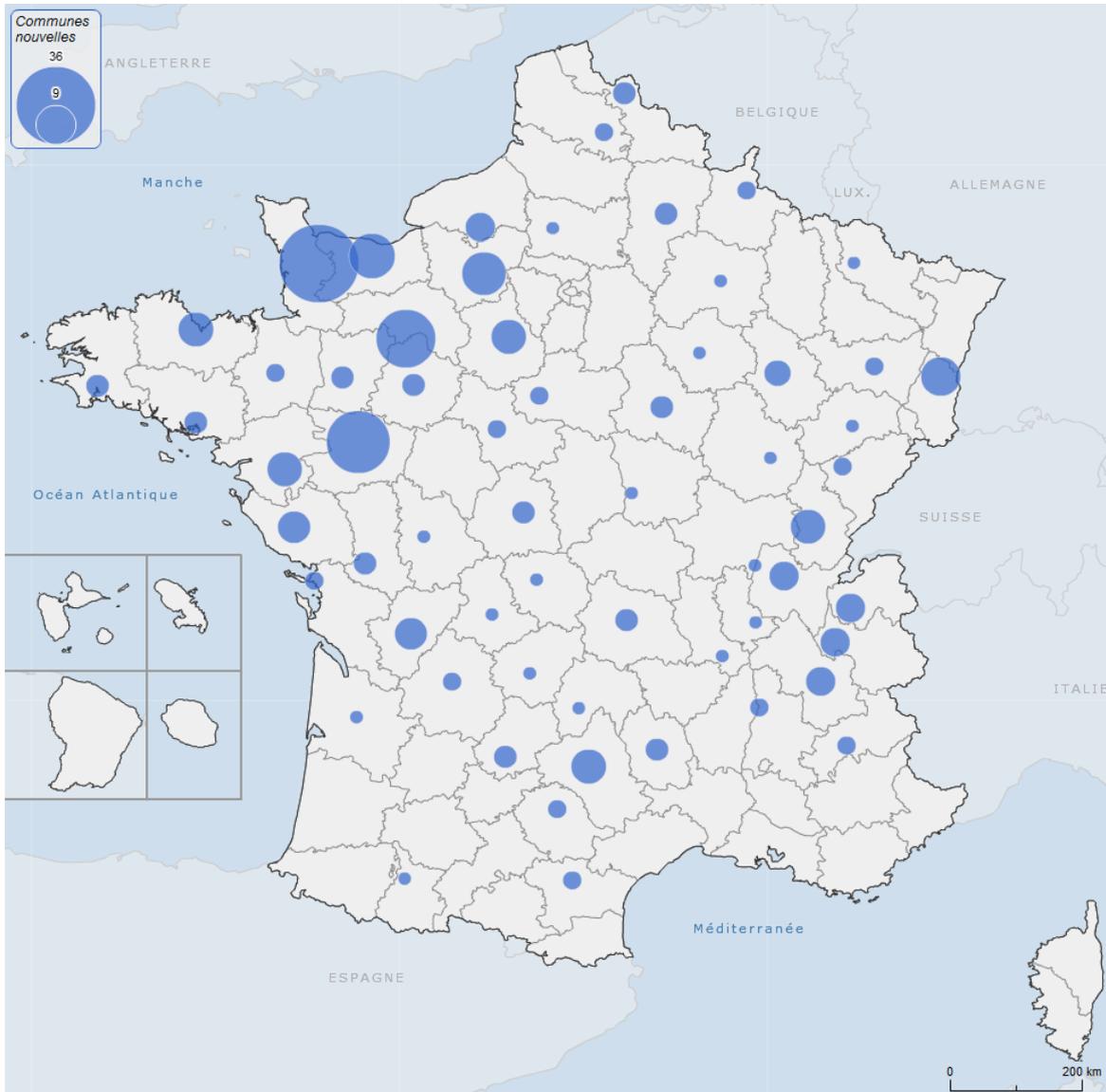
Intégration fiscale progressive : exemple de calcul de la taxe foncière bâtie

Finances de la commune déléguée

Avantages financiers liés à la création de la commune nouvelle

Exemples

- Commune nouvelle de Châteaugiron
- Commune nouvelle du Montsaugonnais
- Commune nouvelle Charny-Orée-de-Puisaye
- Commune nouvelle de Baugé-en-Anjou



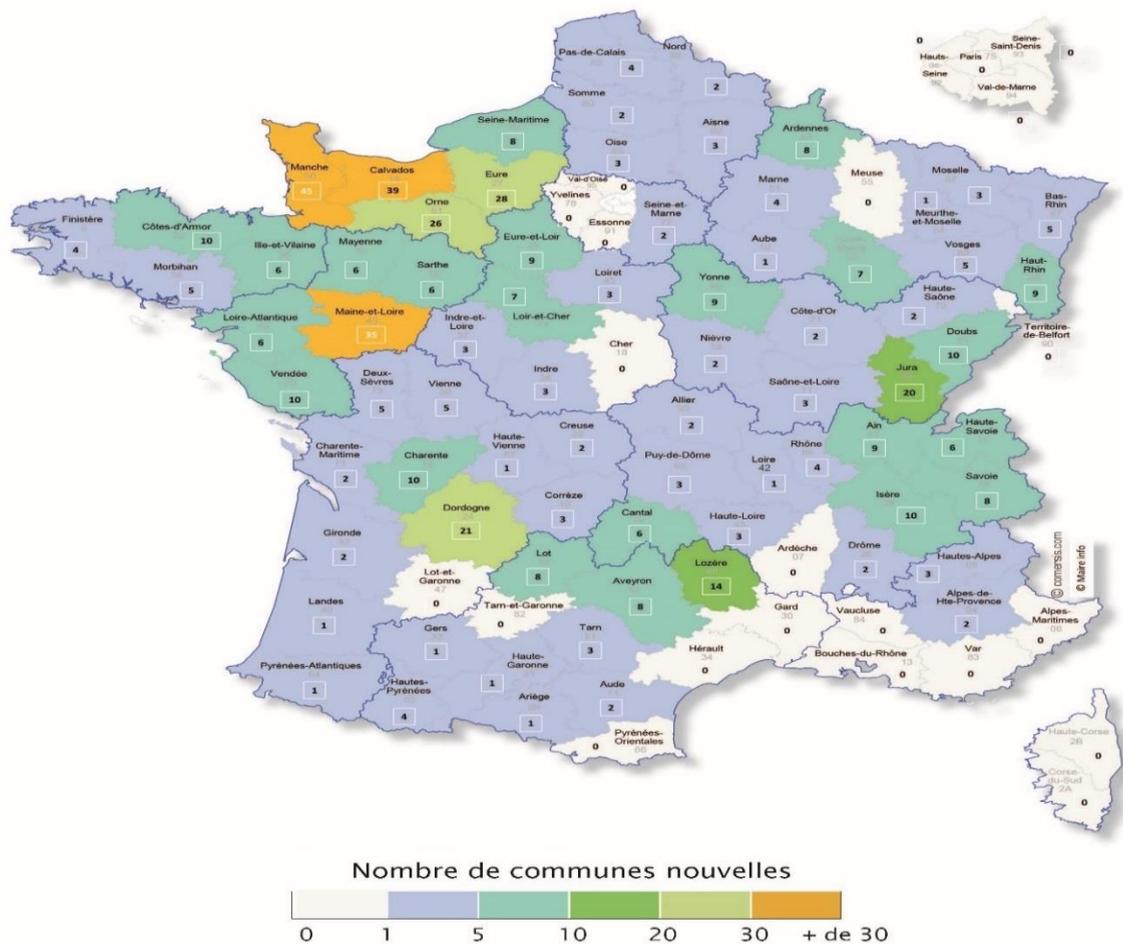
Créées en 2010

25 créations entre 2010 et 2015

Assouplissement du dispositif en 2015 et 2016

- 317 créations au 1^{er} janvier 2016
- 200 en 2017
- 38 en 2018
- 239 en 2019

Nombre de communes nouvelles par département au 1^{er} janvier 2017



Communes nouvelles : bilan au 1^{er} semestre 2019

774 communes nouvelles créées (regroupant plus de 2500 communes) dont :

- Val-d'Oronaye (Alpes-de-Haute-Provence) avec 123 habitants
- Annecy (Haute-Savoie) avec 126000 habitants
- Des extensions de communes nouvelles existantes (« fusion de fusion »)
- Des regroupements à l'échelle de communautés (Livarot-Pays-d'Auge , 22 communes)
- Une majorité de communes nouvelles constituées de 2 communes (56%)
- Une minorité de communes nouvelles constituées de plus de 15 communes (1%)

Un mouvement qui touche **toutes les régions et quasiment tous les départements, à des degrés très divers** (11 départements non concernés + Collectivité unique de Corse): Hérault (1), Manche (49), Calvados (45), Maine-et-Loire (39)...

Des créations en zones urbaines : Saint Germain en Laye, Evry et Courcouronnes, ...

* La France compte désormais 34 790 communes

Des communes qui cherchent un nouveau positionnement dans un paysage institutionnel en mutation

Préparer l'avenir dans un contexte d'élargissement des périmètres intercommunaux, de renforcement des mutualisations et de contraintes financières

Plusieurs stratégies possibles

- **Territoriale** : exister demain au sein d'une grande communauté (identité, représentation plus conséquente), sortir ou entrer dans une communauté suite à une fusion « non souhaitée »
- **Politique** : mieux exister avec une commune plus importante dans une communauté agrandie
- **Financière** : augmenter les capacités budgétaires et simplifier la gestion (solidarité dans les recettes et les dépenses)

- **Refonder et rénover l'institution communale** : maintien voire extension des services rendus aux habitants, répondre à la « crise des vocations »
- **Compétences** : conserver les compétences d'une communauté très intégrée, repenser l'articulation des compétences entre niveau communal et intercommunal (ex. Annecy, les Mauges...)

- La commune nouvelle se substitue à une communauté et ses communes membres
- Plusieurs communes se regroupent
- Pas de possibilité de créer une commune nouvelle l'année précédent le renouvellement des équipes municipales

- C'est une **commune** qui dispose de la clause générale de compétences
- Soumise aux **droits et obligations** de toutes les communes
- Elle bénéficie d'une **fiscalité directe locale** et de dotations

Création d'une commune nouvelle issue de plusieurs communes

Des communes contigües (dans ou à l'extérieur d'un EPCI à fiscalité propre)

Décision à l'unanimité des communes concernées (vote favorable de chaque commune à la majorité simple)

Obligation de consulter la population lorsqu'il n'y a pas unanimité des communes avec **deux conditions** à respecter

- participation supérieure à la moitié des électeurs inscrits
- accord de la majorité absolue des suffrages exprimés dans chacune des communes concernées, correspondant à un nombre de voix au moins égal au $\frac{1}{4}$ des électeurs inscrits *et sous réserve que 2/3 des conseils municipaux représentant 2/3 de la population ait donné son accord*

Initiative d'une commune nouvelle constituée de toutes les communes d'une communauté

Qui peut prendre l'initiative ?

- **Les communes**
- **Le conseil communautaire**
- **Le Préfet**

avec l'accord des 2/3 des communes représentant les 2/3 de la population totale

- **Obligation de consulter la population lorsqu'il n'y a pas unanimité des communes**

Situation d'une commune nouvelle « à cheval » sur deux départements ou deux régions

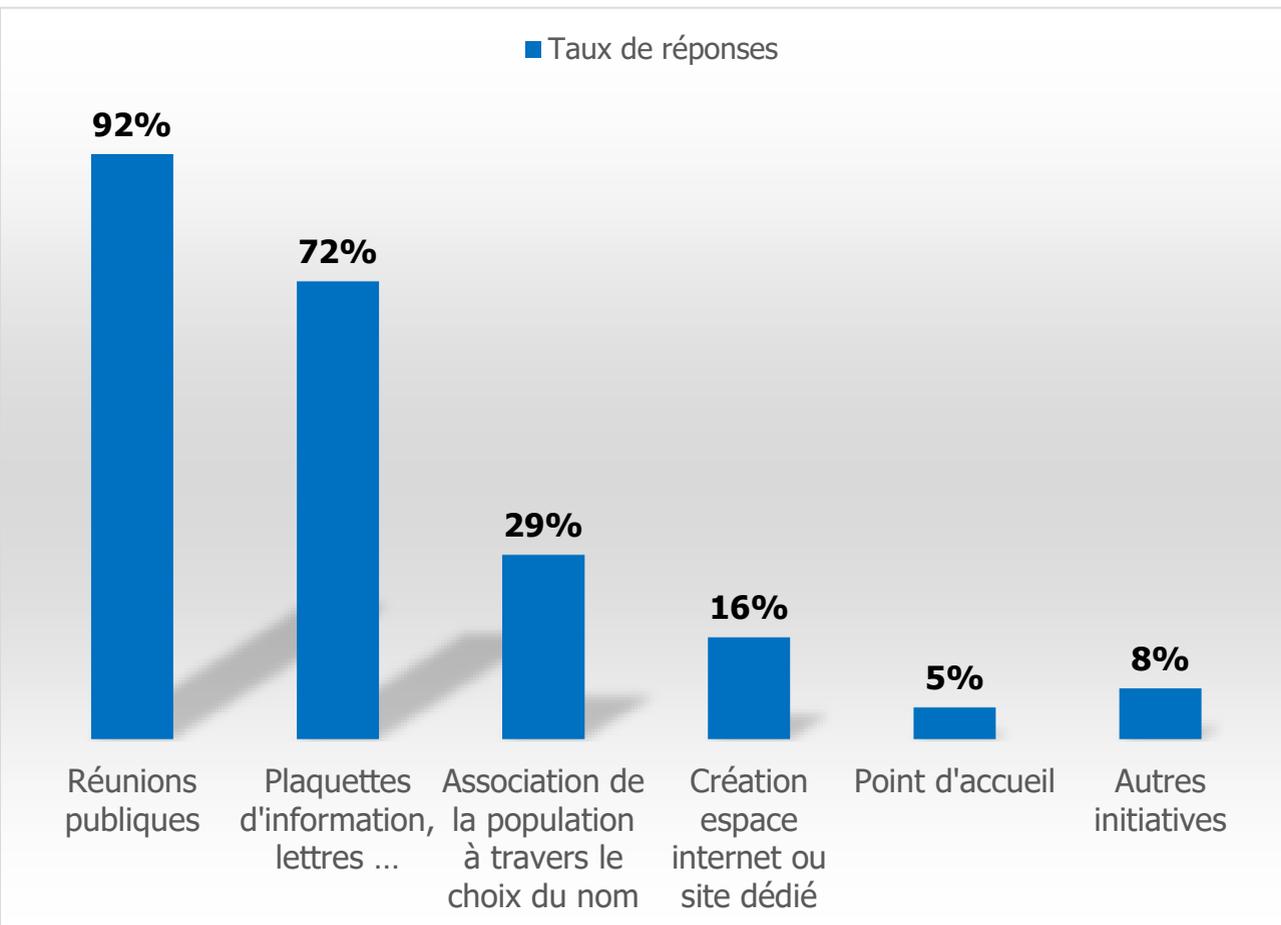
Une commune nouvelle ne peut être à cheval sur deux départements ou deux régions

Procédure :

- Le ministre chargé des Collectivités territoriales notifie à chaque département (et régions si concernées) le projet de création (assorti de délibérations des conseils municipaux des communes et du résultat des consultations locales le cas échéant)
- À compter de la notification les conseils départementaux et/ou régionaux disposent de 2 mois pour se prononcer (silence valant accord)
 - si l'ensemble des conseils concernés adoptent un avis favorable la modification des limites territoriales des départements et/ou régions est prononcée par décret en Conseil d'Etat
 - Si l'un des conseils concernés adopte une délibération motivée s'opposant à cette modification, les limites territoriales des départements et/ou régions ne peuvent être modifiées que par la loi

- 1 Les **maires** volontaires se rencontrent pour définir leur projet : pourquoi créer une commune nouvelle ? Quelle ambition pour ce nouveau périmètre ? Quelle position dans le contexte intercommunal ? Quels délais ?
- 2 Echanges avec les **adjoints**
- 3 Discussion avec **chaque conseil municipal** concerné
- 4 Quand le projet se précise : rencontre des **personnels** qui vont former une seule équipe (culture et pratiques administratives différentes)
- 5 Définition d'une **charte** qui précise le mode d'organisation de la future commune nouvelle, la représentation pendant la période transitoire (d'ici 2020), communes déléguées, adjoints, maintien des mairies des communes historiques, nom, choix fiscaux, abattements, tarifs des services, adhésion à une Communauté ...
- 6 Organisation de l'information des **habitants**

Les moyens d'information et d'association de la population*



Autres initiatives mentionnées :

- Bulletin municipal, presse locale
- Questionnaires ou enquêtes
- Campagne municipale de 2014

Les moyens actuels d'association**:

- **80%** : plaquettes d'information, lettres ...
- **50%** : animations et manifestations locales
- **48%** : création d'un site internet

Adhésion de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

- Une commune nouvelle qui se substitue à une communauté devient une commune « isolée » et doit **adhérer à un EPCI** à fiscalité propre à compter **de la 2^{ème} année suivant celle de sa création** (et non plus un an)
- Pour une commune nouvelle issue de communes **contigües membres d'EPCI à fiscalité propre distincts**: le choix de l'EPCI de rattachement doit être précisé **dans les délibérations** concordantes des conseils municipaux créant la commune nouvelle.

En cas de désaccord du préfet, il saisit la CDCI (délai 1 mois à compter de la réception de la dernière des délibérations) qui dispose d'1 mois pour se prononcer. A défaut son avis est favorable à la proposition de rattachement du préfet. La commune nouvelle devient membre de l'EPCI de son choix **si la CDCI se prononce en ce sens à la majorité des 2/3 de ses membres.**

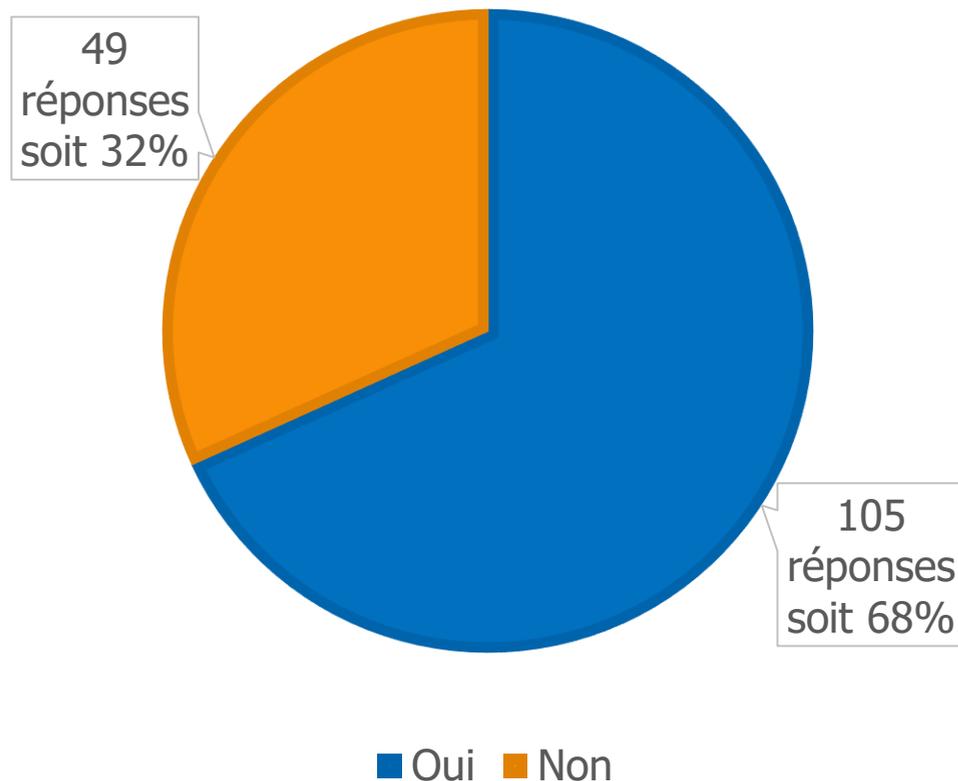
Adhésion de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre

- **Rattachement d'office:** lorsque l'une des communes « historiques » de la commune nouvelle était membre d'une communauté urbaine ou d'une métropole, la commune nouvelle est obligatoirement rattachée à **cette communauté urbaine ou à cette métropole.**
- Ces recompositions auront des conséquences sur les syndicats dont les communes « historiques » étaient membres

Représentation de la commune nouvelle dans un EPCI à fiscalité propre

- En cas de **fusion ou extension** d'un EPCI à fiscalité propre comprenant une commune nouvelle (jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux) **chacune des communes historiques est représentée** au conseil communautaire (Attribution de sièges supplémentaires si elle dispose d'un nombre de sièges inférieur au nombre des communes historiques) – exception pour les communes associées « régime loi Marcellin).
- L'adhésion de la commune nouvelle à un nouvel EPCI entraîne une nouvelle détermination du nombre et de la répartition des sièges au sein du conseil communautaire
- Si le **siège** d'un conseiller communautaire (issu de la commune nouvelle) devient **vacant : élection par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres** (au scrutin de liste à un tour) y compris dans les communes nouvelles de moins de 1000 habitants (jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux).

La création de la commune nouvelle a-t-elle participé à améliorer votre place dans l'intercommunalité ?



Les avantages les plus fréquemment mentionnés :

- Un plus grand pouvoir d'influence dans les décisions (57%).
- L'obtention de sièges supplémentaires (54%).
- Une participation au bureau communautaire dans (52%).

Représentation de la commune nouvelle dans un syndicat

Dans le cadre d'une fusion de communes selon les textes antérieurs à la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales :

- lorsqu'une commune associée dépasse la moitié de la population de la commune associée principale, elle est représentée de plein droit par un délégué au sein du syndicat auquel adhère la commune fusionnée, si celle-ci dispose de plusieurs sièges.
- Si la commune associée est soumise au scrutin de liste, le représentant siégeant en son nom est désigné sur les listes soumises à l'élection municipale. Dans les autres cas, le siège est occupé par le maire délégué.

Dans le cadre d'une commune nouvelle créée :

- toute commune déléguée est représentée au sein du comité syndical, avec voix consultative, par le maire délégué ou, le cas échéant, par un représentant qu'il désigne au sein du conseil de la commune déléguée.
- En cas de création d'une commune nouvelle dont plusieurs communes sont membres d'un même syndicat, la commune nouvelle a droit au sein du comité syndical, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, au **nombre cumulé de sièges que chaque ancienne commune détenait**, sauf si le règlement du syndicat exclut l'application de cette règle.

Conservent leur nom et leurs limites territoriales mais ne sont plus des collectivités territoriales.

Deviennent des **communes déléguées**, sauf décision contraire des communes avant la création de la commune nouvelle.

Dans ce cas :

- Chacune dispose **d'un maire délégué** et éventuellement un ou **plusieurs adjoints**, désignés par le conseil de la commune nouvelle en son sein.
- Création d'une mairie annexe (établissement des actes d'état civil, ...)
- Possibilité d'instituer un **conseil de la commune déléguée** (ce qui permet à la commune déléguée de recevoir des délégations et des dotations de la commune nouvelle)

La commune nouvelle se substitue aux communes et, le cas échéant, à la communauté supprimée :

- Pour toutes les délibérations, actes et procédures engagées avant la création *
- Pour l'ensemble des biens, droits et obligations
- Dans les syndicats dont les communes et la communauté étaient membres
- Pour tout le personnel qui se rattache à la commune nouvelle

** Il en est ainsi pour les PLU, carte communale ou tout document d'urbanisme en cours d'élaboration ou en révision*

Il est **officier d'état civil et de police judiciaire** (comme le maire de la commune nouvelle).

- Il est chargé dans la commune déléguée des attributions relevant du maire en matière d'état civil, d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire
- Il peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la commune déléguée
- Il peut recevoir des délégations territorialisés de la part du maire de la commune nouvelle
- Son **avis** est obligatoirement requis sur les autorisations d'urbanisme, permissions de voirie, projets d'acquisition, d'aliénation d'immeubles (etc...) réalisés par la commune nouvelle. Il est informé des déclarations d'intention d'aliéner lors des procédures de préemption

Possibilité de créer des conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations (CICA), une caisse des écoles (présidée par le maire délégué)...

Créé à la majorité des 2/3 du conseil de la commune nouvelle (dans une, plusieurs ou toutes les communes).

Composition : maires délégués et conseillers municipaux (désignées au sein du conseil de la commune nouvelle qui fixe le nombre de C. municipaux).

Attributions

- peut recevoir, par délégation de la commune nouvelle, la gestion d'équipements ou de services de la commune «historique» (leur réalisation incombe à la C. nouvelle)
- délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité (écoles, social, culturel, sportif...) qu'il gère
- est saisi pour avis :
 - des projets de délibération sur les affaires exécutées sur le territoire de la commune nouvelle
 - sur le montant des subventions que le CM de la commune nouvelle se propose d'attribuer aux associations relevant de la commune déléguée

- sur l'élaboration ou la modification du PLU et sur toute opération d'aménagement dont la réalisation est prévue en tout ou partie sur la commune déléguée
- Il peut adresser des questions écrites au maire, émettre des vœux sur les objets intéressant le territoire
- Il peut demander au conseil de la commune nouvelle de débattre de toute affaire intéressant le territoire
- En matière de marchés publics : le conseil municipal de la commune nouvelle peut lui déléguer la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, fournitures et services pouvant être passés sans formalités préalables en raison de leur montant

Administration de la commune nouvelle jusqu'en 2020

Un conseil municipal et un maire avec un régime transitoire jusqu'en 2020 :

- possibilité de **conserver l'ensemble des conseils municipaux** (délibération à l'unanimité avant la création) loi du 16/03/2015.

Dans ce cas il s'agit de **l'ensemble des membres en exercice** (pas d'élection complémentaire à prévoir en cas de conseil municipal incomplet)

- **Ou régime prévu par la loi de 2010 : 69 membres maximum (sauf si le nombre de maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges complémentaires) répartis à la proportionnelle au plus fort reste (la désignation se fait dans l'ordre du tableau)**
- Les maires des communes historiques sont de droit **maires délégués**
- Tous les maires délégués sont **adjoints « de droit »** de la commune nouvelle

Administration de la commune nouvelle jusqu'en 2020

- Dans une commune nouvelle composée exclusivement de communes historiques de moins de 1000 habitants : pas d'obligation de **parité** pour les adjoints
- **Ordre du tableau des conseillers municipaux de la commune nouvelle** établi selon le rapport entre le nombre de voix obtenu par chacun d'entre eux et le nombre de suffrages exprimés lors du dernier renouvellement général du conseil municipal de leur ancienne commune.
- Le maire d'une commune historique peut être candidat au poste de maire de la commune nouvelle
- Le conseil de la commune nouvelle détermine le nombre d'adjoints : 30% maximum du conseil
- Les adjoints des communes historiques ne sont pas obligatoirement adjoints du conseil de la commune nouvelle

Non cumul des indemnités

- de maires délégués et d'adjoints de la commune nouvelle**
- d'adjoints de la commune nouvelle et d'adjoints de la commune déléguée**
- de maire de la commune nouvelle et de maire délégué**

Le plafond des indemnités des adjoints de la commune nouvelle

=

**Les indemnités maximum des adjoints
d'une commune de même taille démographique**

+

Les indemnités maximum des maires délégués (total des indemnités auxquelles avait droit chaque maire des communes historiques)

Le conseil municipal de la commune nouvelle entre dans le droit commun :

- ✓ une seule circonscription électorale ;
- ✓ un conseil municipal composé à **titre dérogatoire** d'un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate démographique supérieure;
- ✓ les maires délégués sont élus par le conseil municipal de la commune nouvelle.

(Extrait article L. 2121-2 du CGCT)

COMMUNES	NOMBRE DES MEMBRES du conseil municipal
De moins de 100 habitants	7
De 100 à 499 habitants	11
De 500 à 1 499 habitants	15
De 1 500 à 2 499 habitants	19
De 2 500 à 3 499 habitants	23
De 3 500 à 4 999 habitants	27
De 5 000 à 9 999 habitants	29
De 10 000 à 19 999 habitants	33
De 20 000 à 29 999 habitants	35
De 30 000 à 39 999 habitants	39



Exemple : commune nouvelle de 2800 habitants : 27 conseillers municipaux

- Une commune nouvelle existante peut s'étendre selon la même procédure que celle de la création (accord des conseils municipaux concernés / consultation de la population si pas d'unanimité des conseils)
- Si la commune nouvelle une fois créée s'étend à une ou plusieurs communes il y a maintien des communes déléguées préexistantes sauf décision contraire des conseils municipaux ou du conseil de la commune nouvelle.
- Si la commune nouvelle s'étend avant la fin de la période dérogatoire : agrégation du nombre d'élus municipaux et élection du maire, des adjoints et des adjoints délégués (ex : les 45 élus de la commune nouvelle + 11 élus de la commune la rejoignant)
- Si la commune nouvelle s'étend en période de droit commun (lors du 1^{er} mandat) : agrégation du nombre d'élus municipaux « bonifié » de la commune nouvelle et des élus municipaux rejoignant la commune nouvelle.

- Les conseillers municipaux se mettent d'accord à l'unanimité.
- A défaut, le Préfet propose un nom
- Le conseil dispose d'un mois pour donner son avis sur la proposition du Préfet
- En cas de non réponse, la proposition du Préfet l'emporte
- En pratique le nom des communes nouvelles existantes reprend souvent celui de l'une des communes historiques ou juxtapose certains noms ou s'appuie sur des caractéristiques historiques, géographiques... (Panorama des communes nouvelles)

- Exigences : 38 caractères (espaces et code postal compris)
- Conseil : se rapprocher de la Commission nationale de la toponymie

1 - Informer le service de La Poste du projet de commune nouvelle le plus tôt possible (un délégué aux relations territoriales par département)

Chaque commune conserve son code postal

2 - Communiquer le nom choisi à La Poste :

- nom nouveau
- nom obtenu par addition des noms des communes qui se regroupent (fréquent quand le projet concerne seulement 2 communes)

3 - Diagnostiquer les noms de voies en homonymie

La Poste peut faire un diagnostic cartographique des adresses

4 - Si besoin renommer ou numéroter les voies.

- Les communes historiques n'ont pas forcément toutes un CCAS
- La commune nouvelle **doit** créer un CCAS pour assurer son rôle d'acteur social de proximité (si plus de 1.500 habitants)
- Chaque commune historique est membre du conseil d'administration du CCAS (dans la limite de 9 communes)
- Le nouveau CCAS définit sa politique d'action sociale (accès aux droits ; aide sociale facultative ; coordination avec les services sociaux et les associations)
- Durant une phase transitoire, les CCAS des communes historiques peuvent être maintenus le temps d'harmoniser les différentes pratiques d'action sociale.

Rappel: le CCAS d'une commune nouvelle membre d'un EPCI ayant un CIAS ne peut pas gérer les services, actions et attributions déjà confiées au CIAS

Voir plusieurs exemples de chartes de communes nouvelles

www.caissedesdepotsdesterritoires.fr

Socle des principes fondateurs de la commune nouvelle. **La charte :**

Rappelle le contexte (historique, social, culturel, économique, géographique ...), les habitudes de vie de la population, les coopérations existantes entre les communes (travail commun, existence de syndicats intercommunaux ...), les enjeux et les perspectives (renforcer la représentation du territoire par rapport à l'Etat, aux autres collectivités et à l'intercommunalité...).

Formalise le projet commun de territoire défini entre les élus la volonté de se regrouper et les objectifs poursuivis (aménager le territoire, créer et/ou maintenir des services publics, permettre l'égalité d'accès aux services par les habitants, partager des politiques, mutualiser et mettre en commun des moyens...), tout en conservant l'identité des communes fondatrices .

Permet d'acter l'organisation de la commune nouvelle :

- ✓ un maire, des adjoints et des maires délégués, un conseil municipal et éventuellement des conseils communaux et des adjoints au maire délégué, une conférence des maires, un ou des comité(s) consultatif(s) etc...
- ✓ Rôle des communes déléguées : maintien d'une mairie annexe, gestion de certains équipements ou services (écoles, associations, salle des fêtes, état civil...), consultation sur les projets concernant leur territoire, ses ressources (dotations)...
- ✓ Personnel (services mutualisés ou mis à disposition des communes déléguées....

La charte n'a aucune valeur juridique et n'est pas opposable aux tiers, mais elle est fondamentale car il s'agit d'un accord moral et volontaire entre élus. Son objectif est de se doter d'une loi propre qui garantit le fonctionnement sur lequel les élus se sont mis d'accord et qu'ils souhaitent préserver, au moins pendant le mandat en cours, c'est-à-dire tant qu'ils seront élus ensemble.

La grande majorité des chartes est composée de quatre chapitres principaux :

1. Les objectifs et les orientations de la commune nouvelle – 2. La gouvernance, place et rôle des communes déléguées – 3. Les ressources – 4. Les compétences

Le contrôle de légalité

Dans la plupart des cas, les élus annexent la charte à la délibération de création de la commune nouvelle. Cela ne modifie en rien la nature juridique de ce document et n'autorise donc pas un contrôle de légalité sur les contenus du document. C'est un document interne, éventuellement amené à évoluer pour ajuster les choix initiaux des élus. Certaines chartes prévoient d'ailleurs les conditions dans lesquelles elles pourront être révisées.

Principaux éléments des délibérations portant création d'une commune nouvelle

Les délibérations des communes doivent *au minimum* indiquer

- ✓ le nom des communes fondatrices de la commune nouvelle et la population totale regroupée,
- ✓ le nom de la commune nouvelle
- ✓ le chef-lieu de la commune nouvelle,
- ✓ la composition du conseil de la commune nouvelle : décision ou non de maintenir l'ensemble des conseillers municipaux,
- ✓ la date de création.
- ✓ Le choix de rattachement à un EPCI (*lorsque les communes fondatrices appartiennent à des EPCI distincts*)

Le cas échéant

- ✓ le lissage des taux pour un effet fiscal en 2019 (arrêté de création pris avant le 1^{er} octobre 2018).
- ✓ *La charte fondatrice de la commune nouvelle peut être annexée aux délibérations (voir page précédente).*

Une commune « historique » peut-elle redevenir « indépendante » ?

Pas de procédure de scission d'une commune nouvelle en vue de rétablir l'autonomie d'une commune « historique » .

Seule procédure possible : modifier les limites territoriales de la commune nouvelle

Comment ?

- 1 - Enquête dans les communes concernées
- 2 - Prescrite par le préfet saisi d'une demande du conseil municipal ou du 1/3 des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire concernée ou ordonnée d'office par le préfet
- 3 - Le préfet institue une commission qui donne un avis sur le projet.
- 4 - Avis du conseil municipal et du conseil départemental

Une commune « historique » peut-elle redevenir « indépendante » ?

Modification des limites territoriales par arrêté du préfet

ou décret en Conseil d'Etat, sur la proposition du ministre de l'Intérieur lorsque la modification territoriale modifie les limites d'un canton.

La commune issue de la scission devient membre de plein droit de l'EPCI auquel appartenait la commune dont elle a été détachée, sauf désignation d'un autre EPCI dans l'arrêté

Articles L2112-2 et suivants CGCT

L2511-24 de la loi Paris Marseille Lyon (PLM).

- Outil de consultation et de participation local, le CICA est une structure destinée à **favoriser le dialogue entre les associations et le conseil d'arrondissement.**
- Le CICA réunit les représentants des associations exerçant leur activité dans l'arrondissement, qu'il s'agisse d'associations locales ou d'associations membres de fédérations ou de confédérations nationales qui en font la demande.
- Le conseil d'arrondissement se réunit au moins une fois par trimestre, en présence des représentants des associations membres du CICA, qui y participent avec voix consultative. Les associations exposent toutes questions et suggestions intéressant leur domaine d'activité. Le conseil d'arrondissement délibère ensuite en leur présence sur les propositions formulées.

Identifier clairement les objectifs recherchés : par ex : optimiser les moyens, les ressources, le niveau des services, la répartition des services et des équipements, renforcer l'expertise des services et des personnels, « peser » davantage dans une communauté élargie, ...

Déterminer des principes de gouvernance et répartir clairement les rôles entre commune nouvelle et communes déléguées: qui fait quoi ? Quelle gestion de proximité au plus près de la population ?

Quelle harmonisation du niveau des services et des tarifs ? Service de portage de repas, accueil périscolaire, restauration scolaire, temps d'activité périscolaires...

Quelle harmonisation en matière de ressources humaines ?

- Etat des lieux de la situation individuelle et collective des agents,
- Quelle organisation demain ? organigramme, fiches de poste, lieux de travail, régime indemnitaire, temps de travail, astreintes...
- Quel fonctionnement ? Affectations, délégations de signature
- Mise en place d'instances représentatives (CTP, CHSCT...)

Quelle harmonisation en matière de soutien aux associations ?

- Etat des lieux des associations existantes
- Etat des lieux des subventions versées, des conventions existantes...

- ❑ La commune nouvelle bénéficie de la fiscalité communale (elle doit tenir compte des règles de lien et de plafonnement des taux de fiscalité votés)

Et sous réserve de la fiscalité de la communauté dont elle fait partie :

- de la cotisation foncière des entreprises,
- d'une fraction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises,
- d'une fraction de l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux,
- de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, si elle le souhaite, etc...

- ❑ Intégration fiscale des taxes communales pendant 12 ans maximum*

Une commune nouvelle qui se substitue à une communauté en FPU dont l'unification des taux n'est pas terminée poursuit la durée résiduelle de la période d'unification. Le versement des attributions de compensation et des dotations de solidarité cessent dès la première année.

Harmonisation des abattements de TH (facultatif)

A partir d'un tableau récapitulatif des différents abattements* votés par les communes et les communautés : mesurer les différences, choisir les abattements futurs en simulant les conséquences financières (manque à gagner, augmentation du taux pour compenser) et celles sur les contribuables à partir d'un échantillon de contribuables de chaque commune

Etablir un tableau précisant :

- les valeurs locatives moyennes de chaque commune
- les logements témoins des 8 catégories mesurer les différences de prix du m² afin de voir comment les harmoniser à l'avenir.

Analyser des différences de classement et voir comment corriger les plus « inéquitables » (dans le cadre de la nouvelle commission communale des impôts directs : réviser certaines composantes des valeurs locatives : catégorie du logement, importance, niveau d'entretien...)

* Voir *Etat 1386 bis TH*

Mettre à plat les barèmes choisis par les communes concernant les cotisations foncières des entreprises (CFE) : Base d'imposition et cotisation minimum

Faire des simulations *de convergence

* Voir Bulletin officiel des finances publiques http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/10590-PGP.html#10590-PGP_240_084 comprenant des exemples

S'appliquent uniquement sur les **résidences principales**.

Calculés sur la valeur locative moyenne de la collectivité votés par les conseils municipaux et communautaires avant le 01/10 d'une l'année pour s'appliquer au 01/01 de l'année suivante.

1) Les abattements obligatoires

- 10 % pour chacune des deux premières personnes à charge*.
- 15 % à partir de la troisième personne à charge*.

Ces taux peuvent être majorés d'un ou plusieurs points sans excéder 10 points.

*Les taux sont divisés par deux pour les personnes à titre partagé (enfant en garde alternée)

2) Les abattements facultatifs au choix des conseils municipaux et communautaires

Général à la base : 1% à 15 %

Spécial à la base : 1% à 15 % pour les personnes dont les revenus n'excèdent pas le montant prévu (L1417CGI)et dont la valeur locative ne dépasse pas 130 % de la valeur locative moyenne du département ou du groupement à fiscalité propre . Ce pourcentage peut être augmenté de 10 % par personne à charge.

Personnes titulaires d'allocation : de solidarité aux personnes âgées, adultes handicapés , personne ayant une carte d'invalidité ...:10%

Délibération sur la durée d'unification prise par la commune nouvelle ou par les communes préexistantes à **l'unanimité**. Des taux d'imposition différents s'appliquent pour chacune des 4 taxes dans le périmètre des anciennes communes pendant 12 ans maximum (la durée de la période de lissage ne peut être modifiée ultérieurement / en l'absence de délibération l'unification se fait sur 12 ans).

- L'intégration progressive peut être précédée de l'homogénéisation des abattements de taxe d'habitation :
 - * délibération de la commune nouvelle création (*prise au même moment que le vote des taux : avant le 15 avril*).
 - * ou délibérations concordantes des communes avant la création.

L'unification des taux est appréciée **taxe par taxe**

Remarque : la durée de la période de lissage ne peut être modifiée ultérieurement

Vote des taux : commune nouvelle créée avant le 01/10 N-1(ex avant le 1^{er} octobre)

Dès la 1^{ère} année, un régime fiscal uniforme s'applique sur l'ensemble du territoire. Les impôts locaux sont émis au nom de la commune nouvelle.

Le nouveau conseil décide ou non d'harmoniser progressivement les taux

vote les taux de TH, FB, FNB, CFE* avant le 15/04 année N qui s'appliquent sur le territoire de la commune nouvelle en respectant les règles de liens entre les taux et le plafonnement des taux.

- A partir du calcul des taux moyens pondérés (TMP) de chaque taxe des communes préexistantes
- **Somme des produits* de chaque taxe des communes qui se regroupent**

Somme des bases de chaque taxe des communes qui se regroupent**

- * Selon le régime fiscal de la communauté à laquelle adhère la commune nouvelle
- ** Les produits des syndicats « fiscalisés » ne sont pas intégrés dans ce calcul

CGI 1636B sexies et septies, 1638, BOI 6-A-3-88

Entrée en application de la fiscalité de la commune nouvelle

Deux cas :

- **Soit l'arrêté de création de la commune nouvelle est pris avant le 1er octobre (année N) : la commune nouvelle prendra ses effets fiscaux (taux uniques, lissage etc.) au 1er janvier de l'année N+1**
- **Soit l'arrêté de création est pris après le 1er octobre (année N) et avant le 31 décembre (année N): la création de la commune nouvelle ne produira d'effet sur le plan fiscal qu'à partir de sa 2ème année d'existence, soit au 1er janvier de l'année N+2. *Dans ce cas, et lors de cette année de transition fiscale (2019), le conseil municipal de la commune nouvelle fixera des taux de fiscalité sur le territoire des anciennes communes, et pourra les faire évoluer en respectant les règles de lien et de plafonnement.***

En cas de création à l'échelle d'une communauté, le conseil municipal de la commune nouvelle fixera également les taux communautaires pendant cette année de transition

Fixation des taux lorsque l'arrêté de fusion est pris avant le 1^{er} octobre dès la première année

A noter : des délibérations peuvent avoir été prévues dans la charte rédigée par les communes concernées

Toutes les exonérations prises antérieurement par les communes qui n'ont pas une durée d'application limitée ne s'appliquent plus dès la première année.

Exemple :	Taxe Foncière Bâtie		
	BASES	TAUX	PRODUITS
-Commune A	109 900	4,30%	4 726
-Commune B	408 200	5,08%	20 737
-Commune C	123 900	3,90%	4 832
-Commune D	1 102 000	11,40%	125 628
TOTAL	1 744 000		155 923

Commune nouvelle composée de plusieurs communes calcul du FB (exemple)



1 Calcul du taux moyen pondéré de FB (à partir de l'année n-1)

$$\text{TMP}_{n-1} = \frac{\begin{array}{c} \text{Produit fiscal de FB des communes} \\ 155\,923 \end{array}}{\begin{array}{c} \text{Bases nettes des communes} \\ 1\,744\,000 \end{array}} = 8,89\%$$

2 Choix du taux de FB par le conseil de la commune nouvelle

3 Calcul du rapport de taux entre la commune la moins imposée et la commune la plus imposée

$$4,30 / 11,40 = 38 \%$$

Commune nouvelle composée de toutes les communes de la communauté calcul du FB (exemple)

- 1 Calcul du taux moyen pondéré de FB (à partir des éléments de l'année n-1)

Ž

$$\text{TMP}_{n-1} = \frac{\text{Produit fiscal de FB de toutes les communes}}{155\,923} + \text{Taux n-1 de* FB du groupement } 4,71\% = 13,65\%$$

Bases nettes n-1 de FB de toutes les communes
1 744 000

*Dans ce cas le taux de la communauté s'ajoute au TMP

- 2 Choix du taux de FB par le conseil de la commune nouvelle

- 3 Rapport de taux entre la commune la moins imposée et la commune la plus imposée

$$4,30 / 11,40 = 38\%$$

Calcul du taux (suite)

4 Calcul du coefficient d'harmonisation

$$\begin{array}{rclcl}
 \text{(Taux de la commune A + Taux de la communauté)} & - & \text{TMP FB} & & \\
 4,30\% & + & 4,71\% & - & 13,65\% \\
 \hline
 & & & & = + 0,39 \\
 & & 12 \text{ ans} & &
 \end{array}$$

	communes	Cde C	total	TMP	coefficient
commune A	4,30	4,71	9,01	13,65	0,39
Commune B	5,08	4,71	9,79	13,65	0,32
commune C	3,90	4,71	8,61	13,65	0,42
commune D	11,40	4,71	16,11	13,65	-0,20

5 Tableau des taux de FB applicables dans les communes pendant la période d'unification

	année N	année 1	année 2	année 11	année 12
commune A	9,01	9,40	9,78	13,26	13,65
Commune B	9,79	10,11	10,43	13,33	13,65
commune C	8,61	9,03	9,45	13,23	13,65
commune D	16,11	15,91	15,70	13,86	13,65

Etat des lieux financiers des communes qui se regroupent

- 1 **Analyse consolidée des comptes** des communes qui se regroupent pour mesurer le poids des Dépenses /Recettes/Emprunts/Trésorerie (à partir des feuilles de situation financière de la DDFIP)
- 2 Un tableau des **associations** et les subventions reçues des communes
- 3 Un inventaire des **projets d'investissement** en cours à poursuivre lors de la 1^{ière} année de la commune nouvelle
- 4 **L'inventaire du patrimoine** à transférer (état actuel, travaux en cours ou prévus, coûts de fonctionnement, surface, usage..)
- 5 Tableau des **services** organisés par la commune avec mode de fonctionnement, dépenses, tarifs, nombre d'usagers
- 6 **Tarifs** des taxes, prix à harmoniser : taxe d'aménagement, taxe de séjour, cantine, centres de loisirs, cimetières .

Gouvernance financière et finances des communes déléguées

Les communes déléguées **dotées d'un conseil communal peuvent** recevoir des dotations de la commune nouvelle (dont le montant et la répartition sont fixés chaque année)

Pour les communes nouvelles créées à partir de janvier 2017, le conseil municipal doit dans les **6 mois suivant son installation**, adopter un **règlement spécial** organisant l'information et la consultation des communes déléguées (fixant les règles de gouvernance financière: montant de l'enveloppe, modalités d'attribution, de répartition et de révision...). Révision annuelle

Pour les communes nouvelles créées antérieurement, elles devront le mettre en œuvre au moment du vote du budget

Un état spécial, annexé au budget de la commune nouvelle, retrace les dépenses et recettes de chaque commune déléguée.

Avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle

Art. 159 LF 2018, art. 50 et 51 de la LFR 2017

Pacte de stabilité de la DGF sur 3 ans pour les communes nouvelles regroupant au plus 150 000 habitants (10 000 auparavant) et créées entre le 2 janvier 2017 et le 1er janvier 2019 : maintien de l'ensemble des dotations des communes fondatrices (et de l'EPCI le cas échéant) + bonification de 5% des dotations forfaitaires communales perçues par ces communes l'année précédente (suppression du seuil plancher de 1 000 habitants pour bénéficier de cette bonification)

En cas d'extension, les communes nouvelles peuvent bénéficier d'un nouveau pacte de stabilité de la DGF (sur 3 ans) sous réserve que la population totale de la ou des communes qui rejoignent la commune nouvelle initiale ne dépasse pas 2 000 habitants.

Autres dispositions techniques visant à assouplir le régime des communes nouvelles :

- débasage du taux de taxe d'habitation départemental des communes nouvelles (en cas de fusion d'EPCI ou d'adhésion),

Avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle - suite

- L'homogénéisation des abattements de taxe d'habitation est désormais **facultative**.
- Le périmètre des communes-communautés doit être apprécié au **1er janvier de l'année N-1**
- Les **dotations de péréquation** des communes nouvelles sont désormais soumises au plafond d'augmentation de 120%.

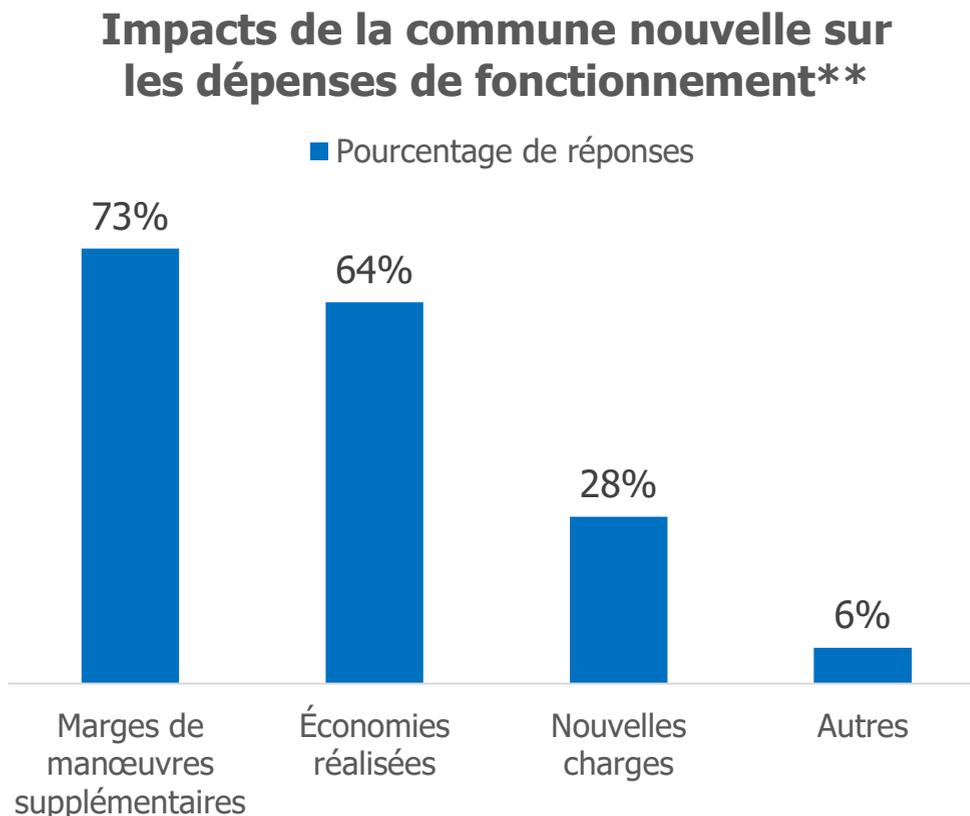
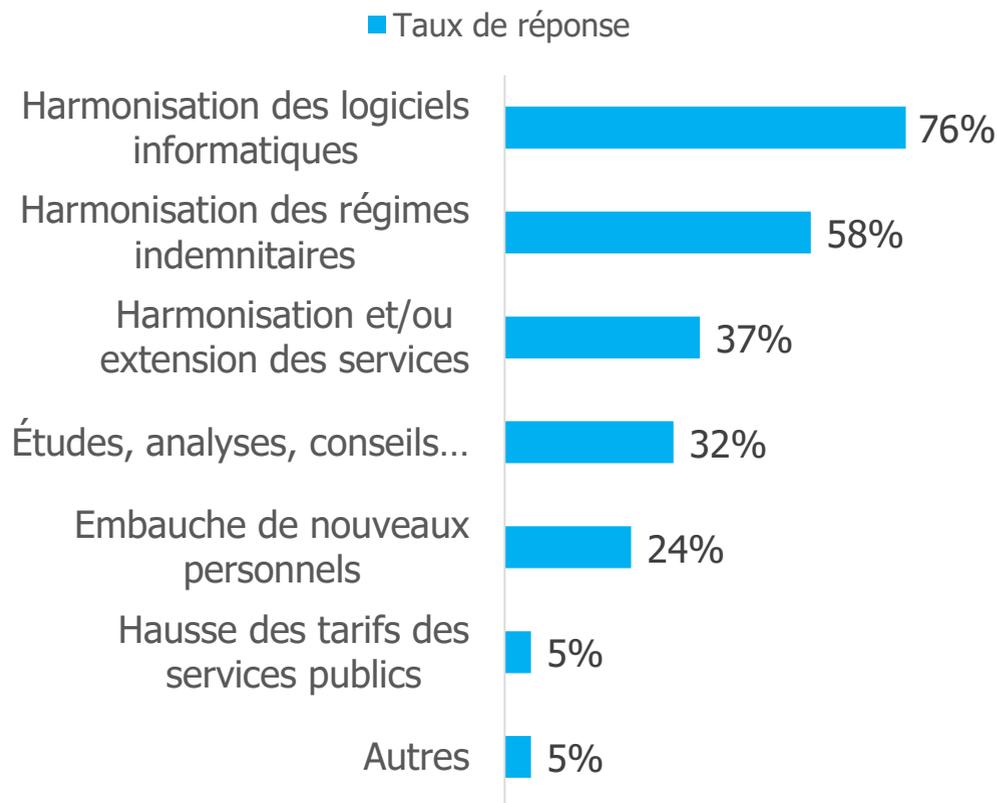
Avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle - suite

- En cas de substitution à un EPCI, la commune nouvelle perçoit l'ancienne DGF que percevait la communauté (dotation d'intercommunalité et dotation de compensation).
- 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.
- Les communes nouvelles bénéficient d'un versement au titre du FCTVA l'année même des dépenses.
- La DETR soutient les projets d'investissement des communes nouvelles (circulaire aux préfets)

Avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle - suite

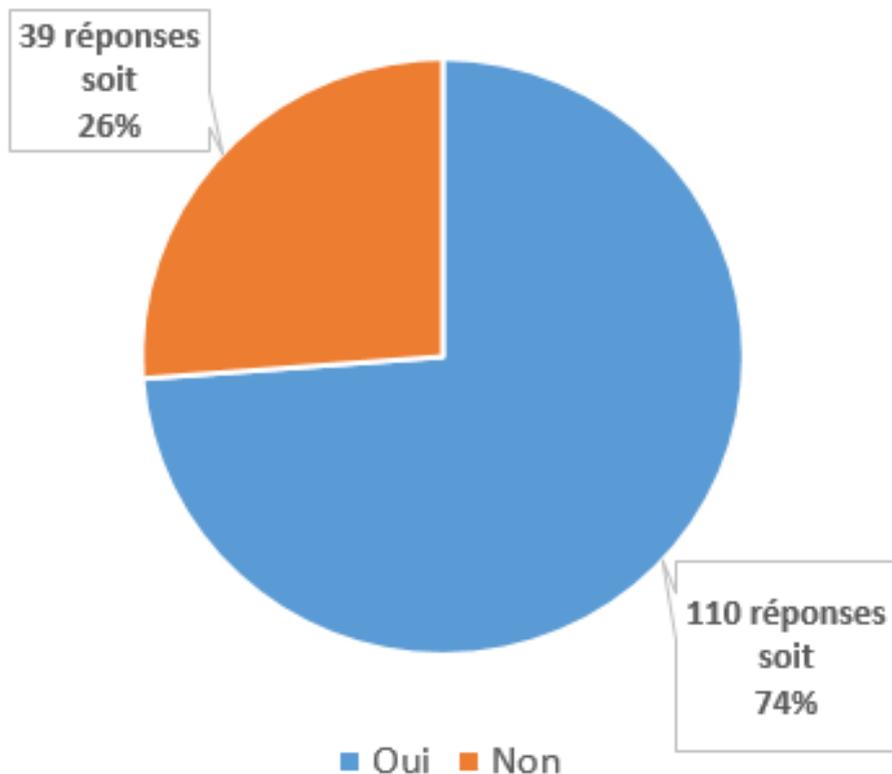
- La commune nouvelle est exonérée pendant 3 ans du prélèvement pour insuffisance de logements sociaux (3.500 hab)
- Elle bénéficie des effets de la mutualisation (ex: contrats d'assurance et de maintenance, groupement d'achat, économies d'échelle etc...)

La commune nouvelle a-t-elle engendré de nouvelles dépenses au moment de sa constitution* ?



* Sur 139 réponses / ** Sur 140 réponses tirées de l'enquête « Communes nouvelles, où en êtes-vous ? » réalisée en juin 2017, et disponible sur le site

La création de la commune nouvelle vous permet-elle d'investir plus ?



Les domaines d'investissements les plus mentionnés* :

- Aménagement/urbanisme/voirie à **59%**
- Social/sport/culture à **25%**
- Patrimoine et équipements publics à **24%**
- Scolaire et périscolaire à **11%**
- Tourisme à **4%**

* Sur 102 réponses détaillées tirées de l'enquête « Communes nouvelles, où en êtes-vous ? » réalisée en juin 2017, et disponible sur le site :

Propositions d'amélioration du dispositif

- **Accorder un statut adapté** aux réalités des communes nouvelles pour assurer une meilleure représentation des communes déléguées dans les conseils municipaux après 2020 (augmentation de l'effectif du conseil municipal)
- **Accompagner** les projets de création ou d'extension d'un pacte de stabilité de DGF et d'une dotation spéciale « commune nouvelle » financés par l'Etat (hors enveloppe DGF), sans seuils démographiques afin de « dépasser les fractures territoriales ».
- **Repenser la relation communes nouvelles intercommunalités** en créant un statut de « commune/communauté » qui serait libre d'adhérer ou non à un EPCI intercommunalité ou qui aurait au moins la « *la possibilité de définir librement les compétences qu'elle lui transfère* » (positionnement des EPCI sur des compétences plus stratégiques)

Châteaugiron (35): une commune nouvelle pour relever les défis du futur

En créant la commune nouvelle de Châteaugiron, les élus de Ossé, Saint-Aubin-du-Pavail et Châteaugiron ont adapté le périmètre administratif du territoire à celui du bassin de vie réel des habitants. Leur objectif : créer une entité plus forte et plus attractive capable de relever les défis du futur.

Aux yeux de la sénatrice-maire de Châteaugiron, Françoise Gatel, "si la création d'une commune nouvelle n'est pas un remède à tout, elle constitue un exercice éminemment républicain qui engage les élus, sur la base du volontariat, à construire ensemble un projet commun pour assurer l'avenir de leur territoire". C'est dans cet esprit que les maires de Saint-Aubin-du-Pavail (822 habitants), de Ossé (1.189 hab.) et de Châteaugiron (7.423 hab.) se sont réunis en septembre 2015 pour envisager de former une seule et même commune. Plusieurs constats ont guidé leur réflexion : l'habitude de travailler ensemble dans le cadre des mutualisations effectuées au sein de l'intercommunalité, l'existence d'un bassin de vie commun ayant pour cœur les commerces, équipements et services de Châteaugiron et la difficulté, notamment pour les petites communes, de faire face aux investissements nécessaires à la qualité de vie des habitants. En outre, les trois maires souhaitent renforcer la proximité naturelle des communes avec leurs administrés par une exigence d'efficacité dans leurs réponses aux attentes en matière de services et d'équipements désormais identiques à celles des grandes villes.

Six mois de réflexion pour les conseils municipaux

Quelques jours après leur rencontre, les maires soumettent leur projet aux conseils municipaux afin qu'ils engagent une réflexion sur l'intérêt de créer une commune nouvelle. Dans la foulée, des groupes de travail thématiques sont réunis. Ils analysent jusqu'en mars 2016 les moyens existants, les possibilités qu'offrirait leur regroupement et travaillent à la préparation d'une charte de gouvernance commune. À l'issue de ces travaux, décision est prise de créer une commune nouvelle.

Affûter ses arguments pour répondre aux objections

Dès janvier 2016, [un site internet](#) est ouvert pour présenter le projet aux habitants, recueillir leurs questions et y apporter des réponses. Des réunions publiques sont organisées dans chacune des trois communes en présence des trois maires. La seule opposition qui se dessine est conduite par un ancien maire qui évoque le manque de légitimité démocratique d'une telle décision qui ne figurait pas dans les programmes électoraux des dernières élections municipales. Cette objection a été discutée par les élus. "Outre le fait que la nouvelle loi sur les communes nouvelles n'existait pas en 2014, on ne connaissait pas encore l'ampleur de la baisse des dotations de l'Etat. Par ailleurs, la commune de cet ancien maire était si endettée qu'elle se trouvait dans l'incapacité totale d'agir. Qu'auraient pensé les électeurs en constatant à la fin du mandat que les promesses électorales n'avaient pu être tenues ?", explique la sénatrice-maire.

Commune nouvelle de Châteaugiron (suite)

L'implication des agents municipaux est essentielle

Les agents municipaux ont été impliqués dans la démarche à travers de nombreuses réunions qui ont permis de leur présenter le projet, de répondre à leurs interrogations et de prendre en compte leurs alertes et suggestions. L'édile estime avoir bénéficié d'une situation favorable : "Nous avons pu proposer soit des évolutions de carrières positives soit le maintien d'un statu quo qui convenait aux agents. C'est une chance d'avoir réglé ce point sensible sans difficulté parce que l'adhésion des personnels est indispensable à la mise en œuvre de la commune nouvelle."

Au-delà des avantages financiers... un vrai projet de territoire

Sur le plan financier, les taux de la taxe d'habitation et du foncier bâti sont harmonisés par application d'un taux moyen pondéré au 1er janvier 2017, date de création de la commune nouvelle. Ceux du foncier non bâti, en revanche, seront harmonisés sur douze ans. La stabilisation de la DGF à laquelle s'ajoute un bonus de 5% sur trois ans donne un peu plus de marge de manœuvre. "Même si la commune nouvelle génère au départ quelques dépenses supplémentaires dues, par exemple, à l'harmonisation des régimes indemnitaires ou à celle des systèmes d'information, nous sommes en mesure de tenir les engagements électoraux des trois communes." Mais, reprend la sénatrice-maire, "ce serait une erreur de penser réussir à construire une commune nouvelle en visant uniquement des objectifs financiers. La clé de la réussite c'est de bâtir un projet de territoire partagé englobant le périmètre de vie des habitants".

Gouvernance : les élus référents des communes déléguées accompagnent les adjoints

Châteaugiron est actuellement administrée par un conseil municipal de 58 conseillers présidé par le maire et par trois maires délégués. À l'issue de la période transitoire en 2020, ceux-ci seront désignés par le conseil municipal réduit à 29 membres parmi les élus habitant les anciennes communes dans lesquelles ils exerceront leurs fonctions de maires délégués. La création de conseils communaux pour représenter les communes historiques a été écartée pour éviter que "la commune nouvelle ne soit perçue comme l'addition de trois communes", précise Françoise Gatel. Il faut apprendre à construire un avenir commun et partagé, en revanche, les anciennes mairies deviennent des mairies annexes et des élus référents dans les communes déléguées accompagnent les adjoints de la commune nouvelle dans le processus de prise de décision.

Inventorier les points de blocage et trouver les solutions

Pour faciliter la création de communes nouvelles et en améliorer le fonctionnement lors de ces premiers mois d'existence, la sénatrice-maire de Châteaugiron propose d'établir un inventaire de tous les détails administratifs qui peuvent en compliquer le fonctionnement. Cela permettrait d'identifier les points de blocage et de trouver des solutions afin que tout l'environnement administratif et réglementaire soit facilitant. "Toutefois ces petites difficultés ne doivent pas nous arrêter", insiste-t-elle. "Notre job d'élu n'est pas d'arriver tranquillement jusqu'aux prochaines élections, mais de nous projeter à dix ans pour rendre notre mandat utile aussi aux générations futures."

Commune nouvelle de Châteaugiron (suite)

Contacts

Commune nouvelle de Châteaugiron

Le château

35410 Châteaugiron

Tél. : 02 99 37 41 69

Courriel : mairie@ville-chateaugiron.fr

Nombre d'habitants : 9400

Françoise Gatel

Sénatrice-maire

Commune nouvelle : Le Montsaugeonnais (52) évite la concurrence entre villages

Contraintes financières, crise des vocations pour l'exercice des fonctions électives municipales et, surtout, volonté de redonner de l'attractivité et des perspectives de croissance au territoire sont à l'origine de la commune nouvelle Le Montsaugeonnais.

L'idée et la pratique de regrouper des communes sont anciennes sur le territoire de la commune nouvelle Le Montsaugeonnais (Haute-Marne, 1.290 habitants). Dès 1955 et en dehors de toute incitation, les communes de Vaux et d'Aubigny fusionnent pour former Vaux-sous-Aubigny. Dix ans plus tard, le village de Couzon-sur-Coulange les rejoint. C'est dans ce contexte que les maires de Prauthoy (491 habitants), Montsaugeon (78 habitants) et Vaux-sous-Aubigny (690 habitants), distantes de moins de trois kilomètres, décident début 2015 d'envisager la création d'une commune nouvelle. "Ce qui nous a décidés, c'est la volonté d'éviter une concurrence stérile entre nos villages et de mettre nos atouts en commun pour accroître nos capacités d'action en faveur des habitants", indique le sénateur-maire de Vaux-sous-Aubigny, Charles Guéné.

Etude financière avant de finaliser le projet

Ce sont ces sujets qu'évoquent les trois maires avant de se mettre d'accord et de soumettre le projet de commune nouvelle à leurs conseils municipaux. Parallèlement, le sénateur-maire de Vaux-sous-Aubigny lance une étude financière afin d'anticiper les conséquences qu'aurait la création de la nouvelle entité. Ses résultats sont examinés par les conseillers afin de bâtir un projet gravé dans la charte organisant le fonctionnement de la commune nouvelle. Les taux d'imposition, très proches entre les deux plus grandes communes, varient beaucoup entre elles et Montsaugeon qui appliquait des taux très bas. Leur lissage s'effectuera sur douze ans.

Gouvernance fondée sur la représentativité des anciennes communes

Trois communes déléguées composent la nouvelle entité et peuvent être dotées d'attributions de proximité (gestion des cimetières, des équipements sportifs, des salles des fêtes..) et des dotations correspondantes. Le maire délégué s'appuie sur un conseil communal désigné par le nouveau conseil municipal. Pour assurer la représentativité des trois villages de la commune nouvelle, et pour préparer une bonne gouvernance, un pacte électoral complète la charte. "Ce pacte constitue un engagement moral qui doit faciliter le vivre ensemble des trois anciennes communes", souligne le sénateur-maire. Il institue un scrutin de liste à la place du scrutin uninominal et garantit, en dépit de sa faible population, trois conseillers à Montsaugeon sur les 19 que comptera le conseil municipal après les élections de 2020 (37 pendant la phase transitoire).

Commune nouvelle Le Montsaugeonnais (suite)

Habitants et agents informés et consultés

Les habitants des trois communes ont été invités à trois réunions de présentation du projet en octobre 2015. Un peu plus d'une soixantaine d'entre eux y ont participé et posé différentes questions. [Une page Facebook](#) pour les informer et recueillir leurs appréciations a été créée. Pour leur part, les agents municipaux des trois communes, moins d'une dizaine en raison des nombreuses compétences prises en charge par l'intercommunalité, ont également été consultés et leurs inquiétudes apaisées.

De l'oxygène pour les finances locales et les projets

La création de la commune nouvelle a des effets appréciables sur les finances locales, notamment par la majoration de 5% de la DGF qui, en outre, ne subit pas la baisse pour contribuer au redressement des finances publiques. Ces moyens accrus rendent possibles des projets qui s'annonçaient compliqués en raison du montant des investissements nécessaires, comme les travaux pour améliorer la traversée de Prauthoy.

Resserrer les rangs dans une assemblée agrandie

"Certes tout n'a pas été simple", rappelle le nouveau maire de la commune nouvelle, Charles Guené. "Même si très peu d'opposants se sont manifestés, certains élus ont perdu leurs repères et peinent à se retrouver dans la nouvelle structure. Nous travaillons à resserrer les rangs et à prendre l'habitude de conduire les politiques locales avec 37 conseillers pendant la période transitoire, ce qui n'est pas toujours évident quand on est accoutumé à exercer ses fonctions dans de plus petites assemblées."

Pour améliorer le dispositif des communes nouvelles qu'il estime déjà très au point, le sénateur-maire propose de revoir son insertion dans le paysage institutionnel global : "La création de vastes communautés comptant jusqu'à plus de 150 communes, souvent très petites, exige de trouver des solutions. La création de pôles d'équilibre territoriaux ruraux (PETR) pourrait en être une. Mais la formation de communes nouvelles me paraît être aussi un moyen approprié pour assurer la gouvernance et l'efficacité des grandes intercommunalités."

Contacts

Commune nouvelle Le Montsaugeonnais

3, rue de la Gare

52190 Prauthoy

Tél. : 03 25 88 32 23

Courriel : lemontsaugeonnais@orange.fr

Nombre d'habitants : 1290

Charles Guené

Sénateur-Maire

Charny-Orée-de-Puisaye (89), commune nouvelle à l'échelle de l'intercommunalité

Première commune nouvelle de l'Yonne, Charny-Orée-de-Puisaye regroupe, depuis janvier 2016, les 14 communes qui constituaient la communauté de communes de l'Orée de Puisaye. Cette nouvelle organisation n'est pas qu'une formalité administrative.

Au lendemain des élections municipales de 2014, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vient modifier les règles qui président à l'organisation des intercommunalités en fixant un seuil minimal de population : les communautés devront désormais (sauf exception) regrouper au moins 15.000 habitants.

De la communauté de communes à la commune nouvelle

La communauté de communes de l'Orée de Puisaye compte 14 communes et regroupe 5.200 habitants, elle doit donc évoluer. Les communes qui la composent ont mutualisé leurs personnels et lui délèguent 80% de leurs compétences, elle est donc très intégrée. Dès janvier 2015, les maires se forment sur le dispositif des communes nouvelles et envisagent d'en constituer une. Le maire de Charny, Michel Courtois, se souvient très bien de son état d'esprit d'alors : "Avec tout ce que nous avons fait en amont, je pensais que cela allait être une formalité administrative, eh bien non."

Treize communes plus une

Après avoir organisé des réunions publiques dans chaque commune et expliqué le bien-fondé de la démarche, les élus passent au vote. Une seule commune vote contre : Malicorne (155 habitants). Cela peut sembler négligeable mais la loi précise que les avantages financiers liés à la création d'une commune nouvelle en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre ne sont acquis qu'à la condition que toutes les communes qui constituaient la communauté adhèrent au projet. La défection de Malicorne coûte 400.000 euros !

Ce sont les habitants de la commune qui réagissent, ils lancent une pétition et demandent un nouveau vote du conseil municipal. Après quelques tergiversations, le vote a lieu et, par une voix d'avance, Malicorne délibère en faveur de la commune nouvelle.

Organiser la centralité tout autant que la proximité

Une fois la commune nouvelle constituée, le 1er janvier 2016, tout n'est pas réglé pour autant. Parmi les 160 conseillers municipaux élus en 2014, seuls 75 siègent à la commune nouvelle. Pour les autres, les maires des communes historiques, devenus "maires délégués", organisent des "conseils consultatifs" qui se réunissent trois à quatre fois par an. "C'est important, explique l'édile, car même si Charny, la commune centre, est idéalement placée au beau milieu du territoire, du siège on ne peut pas tout voir." De la même façon, pour que la proximité joue à plein, des mairies annexes, ouvertes autant que de besoin, continuent à exister dans les communes historiques et c'est à chaque commune déléguée de répartir les subventions aux associations.

Service public élargi... mais parfois plus distant

Les communes historiques perdureront au moins jusqu'aux prochaines élections municipales en 2020. D'ici là, toutes les taxes locales auront été harmonisées et toutes les requêtes des habitants pourront être soumises au secrétariat du siège. Pour les habitants des petites communes historiques qui, jusque-là, n'avaient accès à la mairie qu'une demi-journée par semaine, cette ouverture quotidienne du service public est un vrai plus, même si la mairie centrale se trouve parfois plus éloignée de leur domicile. Bien entendu, cela nécessite une réorganisation administrative importante.

Intercommunalité redessinée

La réorganisation touche également la participation de Charny-Orée-de-Puisaye à une toute nouvelle intercommunalité : la communauté de communes du Puisaye-Forterre, qui regroupe 63 communes et 37.000 habitants, le quart du département de l'Yonne. En ce début d'année 2017, les élus s'attachent à évaluer le coût des compétences qu'ils vont lui déléguer. "Nous avons mis en place de bons outils, conclut le maire de la commune nouvelle, et ce n'est pas fini car nous pouvons encore réaliser de belles économies. Par exemple en regroupant les polices d'assurances qu'avaient contractées les communes. Il nous reste trois ans pour aboutir cette construction."

Et après 2020...

Lors des prochaines élections municipales en 2020, une remise à plat sera effectuée et certaines toutes petites communes déléguées (moins de 100 habitants) pourraient disparaître. "Pour autant il ne faut pas aller trop vite, conclut le maire. Nous nous rendons bien compte que nous avons besoin de proximité, il nous faudra sûrement inventer de nouvelles voies pour rester au plus près de nos administrés."

Contacts

Commune nouvelle de Charny-Orée-de-Puisaye

60, rue de la Mothe

89120 Charny-Orée-de-Puisaye

Tél. : 03 86 63 71 34

Nombre d'habitants : 5254

Nombre de communes : 14

Site officiel : <http://www.ccop.fr/>

Michel Courtois, Maire

Baugé-en-Anjou, l'une des premières communes nouvelles, donne l'exemple (49)

Au cœur de la communauté de communes du canton de Baugé (49), cinq communes partagent la même histoire, au sein d'un même bassin de vie et d'emploi. En continuité géographique et urbaine, elles forment "l'agglomération baugeoise". Les habitants partagent les mêmes équipements, les mêmes projets et se retrouvent au sein des mêmes associations culturelles, sportives, sociales ... Tous les ingrédients sont réunis pour créer une commune nouvelle.

"Ce regroupement était dans les esprits et pour ma part je guettais l'avancée des textes de la loi du 16 décembre 2010, pour enfin pouvoir lancer le processus de réflexion avec mes collègues élus, explique Philippe Chalopin, maire de Baugé et vice-président de la communauté de communes du canton de Baugé. Avec 208 habitants à Montpollin, 272 à Pontigné, 796 à Saint-Martin-d'Arcé, 1.353 au Vieil Baugé 3.800 à Baugé, nous étions tous confrontés, à très court terme, à des difficultés de maintien de la qualité des services, avec le risque de les voir disparaître dans certaines communes. La diminution des dotations de l'Etat et la difficulté à emprunter pouvaient avoir de graves conséquences sur le maintien de nos projets, alors que les attentes de la population étaient fortes (école, transport, loisirs, logement). Les habitants de nos cinq communes utilisent déjà les mêmes équipements ! Les habitants attendent de nous des services équitables : des équipements sportifs communs (même entretien, même personnel), des aides homogènes pour les différentes associations, les mêmes tarifs de cantine, l'accueil périscolaire harmonisé, le même entretien pour les voiries, les salles de loisirs et culturelles, et des services étendus (permis de construire, police

municipale, action sociale...) etc.

Les projets ne manquent pas (pistes cyclables, gestion du golf de Baugé-Pontigné, projet d'urbanisme entre Baugé et Saint-Martin-d'Arcé, PLU sur le nouveau territoire, développement touristique, développement de l'habitat...). J'étais persuadé que la commune nouvelle pourrait nous donner les moyens humains, financiers et techniques dont nous avons besoin »

Le projet mûrit rapidement au sein d'une commission d'élus

En mai 2011, la réflexion, entre élus dans un premier temps, démarre avec les cinq maires concernés puis, dès juin, au sein d'une commission qui réunit quelques adjoints et conseillers de chaque commune. Premier travail de la commission : examiner, avec les services de l'Etat, les incidences financières de la transformation. Le montant de la DGF de la commune nouvelle est évalué. Bonne nouvelle : la nouvelle tranche de population atteinte (6.400 habitants) entraîne une augmentation "mathématique" de la dotation. Elle sera de 76.000 euros. En complément, une analyse financière a permis de vérifier que la capacité d'autofinancement de la future commune nouvelle lui permettrait de réaliser ses projets.

Une charte fonde la nouvelle collectivité rurale

Simultanément, la commission élabore une charte constitutive, un texte fondateur qui précise les principes, les orientations, l'organisation et la gouvernance de la commune nouvelle, en complément des textes issus de la loi de décembre 2010.

Trois objectifs ont été approuvés : permettre l'émergence d'une nouvelle collectivité rurale plus dynamique, respecter la représentation équitable des communes fondatrices et l'égalité de traitement pour tous les habitants, maintenir un service public de proximité.

Dix orientations prioritaires précisent les thèmes de développement auxquels les conseils municipaux des communes fondatrices sont attachés et donnent déjà des pistes d'actions (uniformisation des documents d'urbanisme dans le cadre d'un PLU, maintien des activités économiques, pérennisation de trois écoles, maintien des secrétariats de mairie, développement de liaisons douces, soutien aux associations...). Enfin, la charte précise la gouvernance (siège, composition du conseil municipal et de la municipalité), les ressources (fiscalité et DGF) et les compétences, qui sont celle d'une commune.

Les éléments financiers et la charte sont présentés devant chaque conseil municipal

En septembre 2011, lorsque le SDCI (schéma départemental de coopération intercommunale) est adopté, la commune nouvelle y est inscrite. En octobre 2011, l'ensemble du projet conçu par la commission et les cinq maires est présenté au personnel, ainsi qu'à chacun des conseils municipaux.

Dès octobre 2011, la commission décide de confier à un cabinet spécialisé un audit relatif au personnel de chaque commune, dans les services administratifs, techniques, les

écoles, le tourisme, les services sociaux. *

Tous les agents peuvent s'exprimer à travers une enquête. Un organigramme non nominatif est présenté pour la future commune nouvelle. Après ce travail d'approche générale, les agents travaillent par métier, en petits groupes. En lien avec le cabinet et sous la direction de la directrice générale des services de la commune de Baugé, ils passent en revue toutes les tâches qui font le quotidien des agents d'une commune.

Ce travail permet de passer de "Qui fait quoi et où ?" à "Qui fera quoi et où ?". "Les ateliers ont très bien fonctionné et ont même créé une émulation pour apporter des idées, proposer des avancées qualitatives et souder les équipes autour du projet," explique le maire de Baugé.

Aucun n'emploi n'a été supprimé et pour l'instant, aucune création de poste n'a eu lieu

"L'objectif était de réorganiser l'ensemble des effectifs et de permettre à certaines personnes d'exercer de nouvelles fonctions qu'elles n'auraient pas pu exercer dans leur commune." Le 17 novembre 2011 est organisée, en soirée, une réunion publique d'information, en présence du préfet du Maine-et-Loire et de tous les services de l'Etat. Elle a réuni environ 500 personnes et a permis de clarifier, officiellement, un grand nombre de questions venant des participants. Suite à cette réunion, un document pédagogique de six pages est largement diffusé dans tous les foyers ; un site internet et un blog sont lancés.

Dans chaque commune, des réunions sont organisées pour toucher encore plus de monde et expliquer, échanger, répondre aux questions, recueillir les observations ; les habitants sont invités à se prononcer à l'aide d'un document "Projet de commune nouvelle, donnez votre avis" qu'ils déposent dans les urnes installées dans chaque commune. Sur les 700 personnes ayant participé à la consultation, 75% se sont déclarées favorables à la création de la commune nouvelle, 12% contre et 12% sans avis.

"Nous craignons que les habitants n'acceptent pas le projet. Nous nous trompons, les quelques freins ne sont pas venus d'eux. Bien au contraire, souligne le maire de Baugé. Certains nous ont même dit : Et bien ! Ce n'est pas trop tôt !".

Et la communauté de communes dans tout ça ?

Le travail d'explication, tant pour les élus que pour les habitants, a porté sur les compétences : "Pour notre communauté de communes, qui a certainement vocation à s'agrandir, les projets d'aménagement, de développement économique, d'assainissement, de déchets ; Pour notre commune nouvelle, l'urbanisme et les services de proximité, c'est-à-dire le renforcement d'une commune rurale dynamique. Pour les mairies déléguées (entendons les ex communes), il a été acté que les associations de parents d'élèves, les clubs des aînés, les associations d'anciens combattants et le comité des fêtes resteraient dévolus aux équipes des mairies déléguées de la commune nouvelle" précise Philippe Chalopin.

Le 8 mars 2012, les conseils municipaux donnent leur accord à l'unanimité

Le 8 mars 2012, lorsque les élus de chaque commune sont appelés à voter, le bulletin de chaque conseiller est le résultat d'un travail méthodique et continu, de débats, de consultation, de concertation, d'explications. A Baugé : sur 27 votants, 26 sont pour, 1 abstention (100 % de pour) ; A Montpollin, 11 votants, 9 pour, deux contre (82%) ; A Pontigné : 10 votants, 7 pour, 3 contre (70%) ; A Saint-Martin-d'Arcé : 15 votants, 10 pour, cinq contre (67%) ; Au Vieil-Baugé : 15 votants, 13 pour, 2 contre (87%). Les cinq votes ont eu lieu à la même heure et le même jour à bulletins secrets. La création de cette commune nouvelle qui s'appellera Baugé-en-Anjou a recueilli une importante majorité, à savoir 84% de votes favorables. Elle compte près de 6.400 habitants, ce qui la place dans les quinze premières du département.

Un conseil consultatif pendant la période transitoire

Il y avait 78 conseillers municipaux avant le vote de la commune nouvelle. Pendant la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'aux élections municipales en 2014, le conseil municipal de la nouvelle commune comptera 57 représentants. La répartition se faisant à la proportionnelle et au plus fort reste, certains conseillers municipaux actuels n'ont pas pu intégrer le conseil municipal de la commune nouvelle.

Afin de les associer aux travaux du nouveau conseil municipal, il a été convenu de la constitution d'une commission consultative durant la période transitoire. Elle est composée uniquement des conseillers municipaux qui ne peuvent plus siéger dans le nouveau conseil. Ses membres seront conviés à assister aux conseils municipaux, aux commissions ainsi qu'à toutes les manifestations auxquelles seront conviés les conseillers municipaux. Leur avis sera systématiquement sollicité pour toute décision relevant de la compétence du conseil municipal de la commune nouvelle. Les cinq communes déléguées gardent un conseil, un maire et leurs adjoints actuels. En 2014, suite aux élections municipales, la commune nouvelle comptera 29 représentants qui éliront le maire. Il sera assisté de cinq maires délégués et d'adjoints.

Réussir le passage du 1er janvier 2013 ?

Depuis plusieurs semaines, les agents et les élus se réunissent régulièrement pour préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle commune au 1er janvier 2013.

Réunis en neuf commissions, ils ont, dans un premier temps décidé de répartir les compétences entre les communes déléguées et la commune nouvelle. La commission Finances a validé en détail les compétences de chaque commission.

Les élus ont ensuite fait l'inventaire des projets à réaliser sur les prochaines années, afin de pouvoir passer à l'élaboration d'un budget dès septembre.

Cette première réussite est due, selon Philippe Chalopin, en grande partie à "l'entente, l'implication, la complémentarité des cinq maires", Michel Sagon, maire de Pontigné, Jean-Claude Raimbault, maire de Montpollin, Jean Poirier, maire de Saint-Martin-d'Arcé et Olivier Carton, maire de Vieil Baugé.

Elus et les agents sont animés de la même volonté : réussir le passage du 1er janvier 2013.

Un passage réussi

Fort de ce premier succès, la commune nouvelle de Baugé-en-Anjou s'est agrandie en 2016 avec l'apport des dix autres communes de sa communauté. Le sentiment de partager un destin commun et la volonté de préserver la qualité des services et des équipements dans un contexte de baisse des dotations ont convaincu les élus de quinze communes de se regrouper.

"L'élargissement de 2016 aux dix autres communes de l'intercommunalité du Canton de Baugé s'est fait à la demande des 'petites' communes. Elles souhaitent bénéficier des nouvelles structures et des services en place dans la commune nouvelle afin de faire face à leurs difficultés financières et de relancer leur développement économique", indique le maire de Baugé-en-Anjou, Philippe Chalopin. Cette décision fut prise en juin 2015 par les conseils municipaux de la totalité des communes à une très large majorité (94% de votes favorables en moyenne). La situation financière de l'ancienne communauté de communes, mais aussi la réforme territoriale (loi Notr), et la volonté d'exister au sein d'une nouvelle intercommunalité plus importante, ont également été des éléments importants dans notre décision. La population de Baugé-en-Anjou est ainsi passée de 6.400 habitants à 12.128 en seulement trois ans.

Quinze communes, mais une histoire et des besoins communs

Les quinze anciennes communes regroupées partagent un même bassin de vie, une histoire commune ainsi que des activités culturelles, sportives et associatives au sein d'un périmètre territorial homogène. Les habitants y expriment des besoins similaires et sont en attente d'une même qualité de service. Une fois la décision prise par les conseils municipaux, les élus de l'ensemble des communes se sont réunis en commissions et groupes de travail pour effectuer un inventaire des actions à entreprendre en faveur de la population et définir les priorités du budget 2016. Plus de 150 fiches actions ont été établies pour un montant d'investissement de 20 millions d'euros. Parallèlement, les agents se sont rencontrés en ateliers afin de préciser leurs fonctions au sein de la commune nouvelle et des communes déléguées.

Aujourd'hui les travaux d'investissement représentent chaque année plus de 5 millions d'euros, ce qui est très nettement supérieur à ceux que les communes, prises isolément, pouvaient réaliser.

Une gouvernance assure la représentativité des communes déléguées

Baugé-en-Anjou compte, sous la direction du maire, 21 adjoints et un conseil municipal de 130 conseillers (ce nombre sera ramené à 35 lors des prochaines élections municipales) qui désigne les 15 maires délégués (il est indiqué en page 7 de la charte ci-jointe, que : "Le conseil municipal désignera un maire par commune déléguée" conformément au CGCT).

Le conseil municipal administre un seul budget. Le choix a été fait de n'attribuer aucune dotation de fonctionnement et d'animation aux communes déléguées qui sont dénommées communes historiques. Le budget est débattu collégialement et les élus ont pour souci de veiller à une répartition équilibrée des investissements et de privilégier les travaux urgents qui répondent aux besoins des habitants. Les maires délégués, officiers d'état civil et de police judiciaire, gèrent les équipements de proximité avec l'appui d'un conseil communal consultatif (CCC) dont les membres sont aussi désigné par et au sein du conseil municipal de Baugé-en-Anjou. Le CCC se réunit deux à trois fois par trimestre pour prendre connaissance des projets de la commune nouvelle et travailler sur les projets propres à la commune historique qui sont ensuite transmis aux commissions municipales permanentes (20 commissions). "En impliquant toutes les entités du nouveau périmètre, les conseils communaux consultatifs assurent la représentativité des communes historiques et sont indispensables au bon fonctionnement de la commune nouvelle. La participation des conseillers y est d'ailleurs très forte (95 %). Cette organisation a conduit à la disparition de l'esprit de clocher. Nous formons désormais une seule et même commune où chaque élu est amené à raisonner à l'échelle du nouveau territoire", indique le maire.

Un excédent budgétaire qui profite aux projets et aux services

Sur le plan financier les conséquences de la création de la commune nouvelle sont très positives. "Les effets des mutualisations et l'augmentation des recettes due à l'effet de seuil ont permis de dégager un excédent important de 2,3 millions d'euros qui permet de financer l'équivalent de plus de 5 millions de projets par an." Parmi ceux-ci : une maison pluridisciplinaire de santé de 2.300 m2 regroupant 37 professionnels, la modernisation des écoles, la création de nouveaux services (RAM – Référents Famille), l'aide au maintien des commerces de proximité par la reprise d'établissements en difficulté et l'installation de nouveaux commerçants, la mise en œuvre d'un programme pluriannuel de voirie, de construction de nouveaux équipements...

La commune nouvelle : poids lourd de la nouvelle intercommunalité

Avec plus de 11.000 habitants Baugé-en-Anjou est la plus grande commune de la nouvelle intercommunalité Baugeois-Vallée (35.300 habitants). Elle a conservé les compétences de proximité (social, jeunesse, voirie, école, sports habitat...), tandis que la communauté prend en charge le développement économique, le tourisme, l'eau et l'assainissement, la collecte des déchets et l'aménagement du territoire, à l'exclusion du PLU.

Augmenter le nombre de conseillers pour conforter les communes nouvelles

Si le maire de Baugé-en-Anjou est satisfait de la création de la commune nouvelle, il ne sous-estime pas l'ampleur des tâches liées à la mise en œuvre de la nouvelle organisation. Parmi les évolutions qu'il pense souhaitables pour en favoriser la création et en faciliter le fonctionnement, il cite l'augmentation du nombre de conseillers municipaux à l'issue des prochaines échéances électorales en 2020. "D'après les textes en vigueur, nous devrions passer de 130 conseillers actuellement en fonction à seulement 35. Pour continuer à assurer une représentativité optimale des communes historiques, il me semblerait raisonnable de porter ce nombre à une cinquantaine sans augmenter celui des adjoints", précise-t-il.

Contacts

Commune nouvelle Baugé en Anjou
Mairie de Baugé - Place de l'Europe
49150 Baugé
tél. : 02 41 84 12 12
Nombre d'habitants : 11.861
Nombre de communes : 15

Chalopin Philippe

Maire de Baugé-en-Anjou
Président de la communauté de communes du Baugeois-Vallée

Territoires Conseils accompagne vos projets de communes nouvelles et vous propose:

SUR LE SITE INTERNET DE TERRITOIRES CONSEILS

www.caissedesdepotsdesterritoires.fr

Rubrique **INFORMER**

- › **Dossiers : Communes nouvelles**
- › **Base d'expériences :** les **expériences de communes nouvelles** récemment créées selon des stratégies et des typologies différentes
- › **Agenda :** les **prochaines journées** d'information et d'échanges à Paris **les 24 octobre, 6 décembre 2017 et 30 janvier 2018** (programme et inscription)
- › **Base documentaire :**
 - Le **dossier pédagogique** « Créer une commune nouvelle »
 - Des exemples de **chartes**
 - Six vidéos de **témoignage de maires**
 - **Un ouvrage: *Panorama des communes nouvelles*** (bilan, analyses et témoignages)

Référence du document : E146

Territoires Conseils Caisse des Dépôts

72, avenue Pierre Mendés France

75914 Paris Cedex 13

Tél. : 01 58 50 75 75 -

territoiresconseils@caissedesdepots.fr

www.caissedesdepotsdesterritoires.fr