

...le rapport d'information flash

Commune nouvelle : Soutenir le projet d'un destin commun

De Mme Françoise Gatel, Sénateur d'Ille-et-Vilaine (Groupe Union Centriste), et M. Éric Kerrouche, Sénateur des Landes (Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain)

Les **communes nouvelles** sont nées de la volonté du législateur de conforter le fait communal. La **loi dite Marcellin** a institué en 1971 un régime de fusion de communes, qui n'a pas produit les effets escomptés. La **loi du 16 décembre 2010** lui a substitué une nouvelle procédure de regroupement communal fondée sur le **volontariat**.

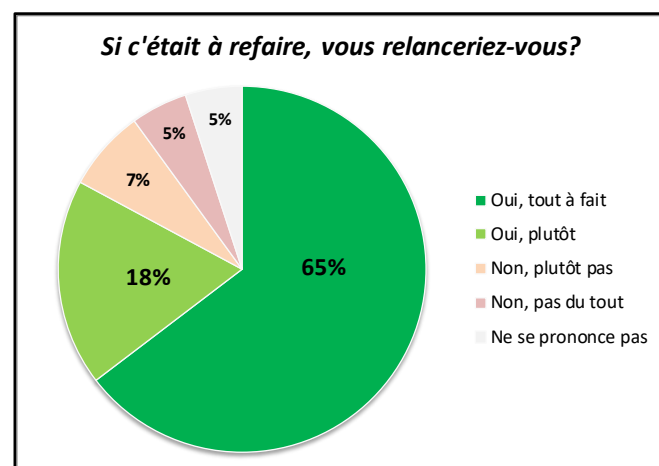
La France compte aujourd'hui **moins de 35 000 communes** grâce aux 797 communes nouvelles créées, où résident près de 2.5 millions d'habitants. Toutefois, cette évolution représente une **baisse de seulement 5%** du nombre de communes depuis 2010.

Alors, demi-succès ou demi-échec ? Afin de dresser un état des lieux et de donner un nouveau souffle aux communes nouvelles, la délégation et l'Association des maires de France (AMF) ont organisé au Sénat en septembre 2022, sous le haut-patronage de M. Gérard LARCHER, la **rencontre nationale des communes nouvelles**. Cette manifestation a été prolongée par une **consultation en ligne** lancée en avril 2023 par les rapporteurs auprès de l'ensemble des communes nouvelles : 280 d'entre elles ont répondu, soit plus du tiers des communes nouvelles. Cette consultation a été complétée par l'organisation de **trois tables-rondes** (mai-juin 2023).

I- LA COMMUNE NOUVELLE : UNE ORGANISATION QUI RENFORCE LE POUVOIR D'AGIR

Les réponses obtenues dans le cadre de la consultation témoignent du **regard positif porté** par les maires sur le dispositif de la commune nouvelle. En effet, **83%** des répondants se relanceraient dans la

création d'une commune nouvelle, si c'était à refaire : 65% répondent « *oui tout à fait* » et 18% « *oui plutôt* »¹ :



Par ailleurs, près de **90%** des répondants jugent positivement le fonctionnement de la commune nouvelle : 40% émettent un avis « *très* » positif et 47% « *plutôt* » positif.

Concernant les **raisons motivant la création d'une commune nouvelle**, l'enquête montre que l'objectif principal des élus est de mutualiser les services et de réaliser des économies d'échelle. Ces **objectifs semblent être atteints** : 72% des répondants estiment que la commune nouvelle a permis des économies d'échelle, et 88% des mutualisations effectives. Et une large majorité des élus affirme même que la commune nouvelle a permis de donner de nouvelles marges de manœuvres

¹ Source : résultats de la consultation en ligne auprès des communes nouvelles (avril 2023)



financières, à la fois sur les volets « fonctionnement » et « investissement ».

En conséquence, et même si la commune nouvelle est, dans un premier temps, génératrice de coûts (réorganisation administrative, tenue de nouvelles réunions, réflexion sur la nouvelle gouvernance...), elle permet, après le temps d'installation, **de renforcer le pouvoir d'agir des communes historiques en les dotant de nouvelles marges de manœuvres financières**. Cette capacité d'action renforcée permet alors de répondre aux nouvelles demandes des habitants (équipements communaux, accessibilité des services publics...).

Néanmoins, en dépit de la satisfaction des maires des communes nouvelles, le dispositif marque un net ralentissement depuis 2020. Il apparaît donc nécessaire de **relancer la dynamique**.

II- COMMENT RELANCER LA DYNAMIQUE DE CREATION DES COMMUNES NOUVELLES

A- Renforcer l'accompagnement de l'État

Lors des rencontres nationales des communes nouvelles, Agnès CANAYER, rapporteur de la loi dite « Gatel » du 1^{er} août 2019 sur les communes nouvelles, avait porté **une exigence** : « *pour que les communes nouvelles retrouvent un second souffle, l'État doit s'impliquer fortement* ». Ce constat est largement partagé par les élus.

Verbatim d'un maire lors des auditions

« Dans les projets qui ont réussi à aboutir, il y a toujours un accompagnement fort de l'État. Cela rassure les élus car c'est une garantie de réussite financière et administrative ».

Le rapport regrette un **accompagnement insuffisant de l'État** dans la création de communes nouvelles, notamment de la DGFiP et des services préfectoraux :

RECOMMANDATION n°1



Renforcer **l'accompagnement des services de l'État** (préfecture, DGFiP) dans le cadre de la constitution des communes nouvelles (étude d'impact financier, gestion des biens immobiliers, conseil de légalité ...)

B- Bâtir un solide projet de territoire partagé

Une commune nouvelle doit avant tout **naître à partir d'un projet et d'une vision** que les élus ont pour leur territoire. À l'instar d'une famille recomposée, la commune nouvelle a besoin d'un temps d'adaptation pour **bâtir la maison commune**, reposant sur une nouvelle **identité commune**, construite en étroite coopération avec tous les habitants.

Ce projet de territoire repose sur **trois piliers fondamentaux** :

a) Une réflexion préalable et évolutive sur le rôle et la place des communes historiques

La question du **fonctionnement et de la gouvernance** de la commune nouvelle se pose au moment de sa création. Le législateur avait répondu à cette préoccupation en créant les **communes déléguées** permettant de **conserver l'identité** des communes historiques au sein de la commune nouvellement créée. En conséquence, la création d'une commune nouvelle s'accompagne de plein droit de la mise en place d'un **maire délégué** et d'une **annexe de la mairie**.

Cette **configuration mérite d'être encouragée**. Elle est d'ailleurs **largement privilégiée** par les élus des communes nouvelles : la consultation menée par le Sénat révèle que 70,3 % des répondants disent avoir maintenu les communes déléguées.

b) Un accompagnement au changement mené au sein de l'administration communale

L'accompagnement au changement du personnel des administrations communales est



primordial pour **éloigner les doutes** que peuvent parfois avoir les services vis-à-vis de la commune nouvelle. Cette démarche d'accompagnement est d'autant plus nécessaire que la commune nouvelle offre en réalité des **perspectives intéressantes d'évolution** pour le personnel communal.

c) *Une étroite concertation avec les habitants*

La création d'un **affectio societatis**, nécessaire à la pérennité de la commune nouvelle, doit entrer en résonance avec les **attentes des habitants** et se construire impérativement avec eux.

Dans un rapport publié en 2022, la délégation du Sénat aux collectivités territoriales a souligné **l'importance de la démocratie participative, voire implicative**. À titre d'exemple, la question du nom de la commune nouvelle par exemple doit être évoquée avec les habitants, afin de construire une identité commune, ciment d'une entité pérenne.

Bâtir un solide projet de territoire permet de répondre à ces trois enjeux. Ce projet se matérialise par une **charte fondatrice** réfléchie et votée en amont de la création. Il est nécessaire de définir des **objectifs clairs en amont** de la finalisation de la commune nouvelle, et notamment réaliser : une **feuille de route pluriannuelle** assortie d'une démarche d'évaluation ; un **examen attentif de la future relation** de la commune nouvelle avec les autres institutions publiques.

RECOMMANDATION n°2



Bâtir un **solide projet de territoire partagé**, afin de répondre aux enjeux de gouvernance, d'accompagnement au changement et de démocratie participative

C- *Confier au maire délégué la fonction d'adjoint au sein du conseil municipal de la commune nouvelle*

Le **maire délégué** contribue fortement à **l'adhésion des habitants** des communes historiques à la création de la commune nouvelle. Il est en effet le **garant de l'identité** des communes historiques.

Il doit toutefois progressivement **intégrer l'équipe municipale de la commune nouvelle** afin d'exercer une **compétence sur l'ensemble du territoire**. Sa compétence de « **réfèrent territorial** » doit toutefois être une fonction **plus secondaire**. Plus de 60 % des maires ayant répondu à la consultation du Sénat sont d'ailleurs favorables à l'alignement du statut de maire délégué sur celui **d'adjoint au maire**.

Il convient également **d'éviter l'écueil de la superposition** pure et simple des organes de décision historiques. Ainsi, près de 75 % des maires consultés par le Sénat estiment ainsi que le **nombre de conseillers municipaux doit être réduit**, à partir du second renouvellement.

RECOMMANDATION n°3



À compter du premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, **confier à chaque maire délégué la fonction d'adjoint**. Cette responsabilité devrait être systématique à compter du deuxième renouvellement. Devenu adjoint, le Maire délégué devrait toutefois continuer à exercer ses fonctions de réfèrent territorial.

D- Corriger les effets de seuils qui pénalisent les communes nouvelles rurales

a) L'apparition de nouvelles contraintes

Le franchissement de certains seuils de population oblige les communes nouvelles à respecter de **nouvelles obligations légales**. L'exemple le plus couramment cité est celui des obligations procédant de la loi SRU en matière de logements sociaux. En effet, selon cette loi, les communes de plus de 3 500 habitants situées dans un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, sont tenues d'avoir plus de 25 % de logements sociaux. Ainsi, de nombreuses communes nouvelles se retrouvent **assujetties** à cette obligation, sans en avoir été informées au préalable et sans y être préparées, alors que la réalité reste bien souvent celle d'un **territoire rural**.

La situation législative n'étant ni satisfaisante ni pertinente, il convient de réfléchir à un **dispositif** dotant les communes nouvelles d'un **statut particulier** leur permettant de **s'affranchir des obligations** nouvelles pendant une **période déterminée** et de **manière graduelle**. Il s'agirait de permettre aux communes nouvelles, ayant conservé une **identité rurale**, de bénéficier d'un **sas temporel de protection**, afin de **lisser dans le temps les effets de seuil** en matière de logements sociaux.

RECOMMANDATION n°4



Lisser dans le temps les effets de seuil en matière de logements sociaux pour les communes nouvelles conservant, par leurs caractéristiques, une identité rurale.

b) Les baisses de dotation

La consultation menée par le Sénat montre que 21,5% des répondants estiment avoir **perdu des dotations par l'effet de la commune nouvelle**. Cette situation n'est pas acceptable. C'est pourquoi, à l'initiative de Mme Françoise Gatel, la loi de finances pour 2023 prévoit des **évolutions législatives** permettant aux communes nouvelles de conserver les

diverses dotations dont les communes historiques bénéficiaient avant la fusion.

Les élus ont besoin d'un **cadre simple, stable et pérenne** pour bâtir une commune nouvelle et il appartient à l'État de **lever les derniers freins financiers**, à contre-courant des volontés locales.

La commune nouvelle **ne peut être trop vite assimilée à une commune « classique »** de même taille. Ainsi une commune nouvelle ne devrait-elle **jamais percevoir moins de DGF que la somme** de ce qui était perçu par toutes ses communes fondatrices.

RECOMMANDATION n°5



Lisser dans le temps les effets de seuil en matière de dotations financières pour les communes nouvelles conservant, par leurs caractéristiques, une identité rurale.

La mise en œuvre de ces 5 recommandations permettra à la commune nouvelle de représenter une **voie d'avenir** pour conjuguer **proximité et efficacité**.

LA PRESIDENTE ET RAPPORTEURE	LE RAPPORTEUR
 <p><u>Françoise GATEL</u> Présidente de la Délégation Sénateur d'Ille-et-Vilaine (Union centriste)</p>	 <p><u>Éric KERROUCHE</u> Sénateur des Landes (Socialiste, Écologiste et Républicain)</p>
<p>Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/delegation-aux-collectivites-territoriales-et-a-la-decentralisation.html Lien vers le rapport : http://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-798-notice.html</p>	