

La question communale après l'Acte III de la décentralisation

 **NEW DEAL**


SAS au capital de 200 000 euros
4, place Vaucanson ■ 38000 Grenoble

Contact Didier Locatelli
06 12 45 60 62
didier.locatelli@new-deal.fr





- Petit **rappel historique** pour appréhender la question communale en France
- La **question communale** dans l'Acte III de la décentralisation
- Pourquoi **la recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?
- Qu'est-ce qu'une **commune nouvelle** ?
- **3 exemples** de création de communes nouvelles
- **Conclusion**



Petit **rappel historique** pour appréhender la question communale en France



Petit **rappel historique** pour appréhender la question communale en France

La place, le nombre et la taille des communes...

... un débat qui agite la France depuis plus de 2 siècles !!!!!!!

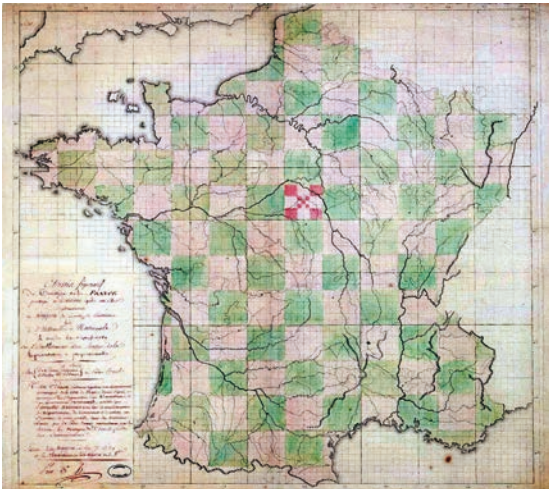


Petit **rappel historique** pour appréhender la question communale en France

La place, le nombre et la taille des communes...

... un débat qui agite la France depuis plus de 2 siècles !!!!!!!

La controverse entre Thouret et Mirabeau lors de l'Assemblée constituante de 1789



- **Thouret** : un découpage du territoire en 80 départements carrés de 18 lieues de côtés comprenant chacun 9 communes (720 communes)
- **Mirabeau** : « une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne »

Le 14 décembre 1789 : la commune devient la cellule administrative de base. Sa délimitation est largement inspirée des 44 000 paroisses du Moyen Âge d'où les 44 000 communes recensées en 1806.



Petit **rappel historique** pour appréhender la question communale en France

La place, le nombre et la taille des communes...

... un débat qui agite la France depuis plus de 2 siècles !!!!!!!

La rationalisation du tissu communal entre 1800 et 1848 avec la mise en place du cadastre :

- Diminution de 63,7 % des communes dans le Lot-et-Garonne entre 1801 et 1806
- Diminution de 75 % des communes de la Moselle entre 1809 et 1814
- Diminution de 76,6 % des communes de la Seine-Maritime entre 1822 et 1826
- Diminution de 55,47 % des communes des Pyrénées-Atlantiques entre 1841 et 1845

1969-Les propositions de la DATAR, du Club Jean Moulin et du Commissariat au Plan : **2 000 communes, 20 régions et la suppression du Sénat**

Loi du 16 juillet 1971 (Loi Marcellin) sur la fusion des communes :

- Suppression de 1 068 communes entre 1971 et 2010

1976-Le rapport «Vivre Ensemble» d'Oliver Guichard sur la **rationalisation de la carte communale**

Un nombre de communes qui évolue peu par la suite :

- 38 076 communes en 1962
- 36 614 communes en 1982
- 36 679 communes en 2002
- 35 416 communes aujourd'hui soit 80% des communes créées à la révolution française.



Petit **rappel historique** pour appréhender la question communale en France

Dans les années 70, la plupart des pays européens font le choix de diminuer fortement le nombre de leurs communes...

Évolution du nombre de communes par rapport à 1950 :

● Suède :	- 87 %	● Belgique :	- 75 %	● Hongrie :	+ 5 %
● Bulgarie :	- 81 %	● Pays-Bas :	- 57 %	● Italie :	+ 4 %
● Danemark :	- 80 %	● Allemagne :	- 41 %		
● Royaume-Uni :	- 79 %	● Espagne :	- 12 %		

	Population	Nombre de communes	Moyenne d'habitants/commune	Densité
Allemagne	80 716 000	11 054	7 301	232 hab/km ²
France	66 619 000	35 585	1 872	99 hab/km ²
Royaume-Uni	64 100 000	405	158 271	261 hab/km ²
Italie	60 782 000	8 101	7 503	202 hab/km ²
Espagne	44 404 000	8 040	5 544	60 hab/km ²



Petit **rappel historique** pour appréhender la question communale en France

Malgré la loi Marcellin, la France ne parvient pas à diminuer le nombre de ses communes... y compris les plus petites...

Répartition des communes selon leur taille

Taille de la commune	Nombre de communes	Répartition des communes	Répartition de la population	Taille de la commune	Nombre de communes	Répartition des communes	Répartition de la population
Moins de 200 h.	8 923	25,2 %	1,6 %	Moins de 200 h.	8 923	25,2 %	1,6 %
De 200 à 500 h.	9 860	27,8 %	4,9 %	Moins de 500 h.	18 783	53,0 %	6,4 %
De 500 à 2 000 h.	11 340	32,0 %	16,8 %	Moins de 2 000 h.	30 123	85,1 %	23,3 %
De 2 000 à 5 000 h.	3 144	8,9 %	14,7 %	Moins de 5 000 h.	33 267	93,9 %	38,0 %
De 5 000 à 10 000 h.	1 177	3,3 %	12,4 %	Moins de 10 000 h.	34 444	97,3 %	50,3 %
De 10 000 à 20 000 h.	516	1,5 %	10,8 %	Moins de 20 000 h.	34 960	98,7 %	61,1 %
De 20 000 à 50 000 h.	331	0,9 %	15,3 %	Moins de 50 000 h.	35 291	99,6 %	76,4 %
De 50 000 à 100 000 h.	83	0,2 %	8,3 %	Moins de 100 000 h.	35 374	99,9 %	84,7 %
100 000 h. et plus	42	0,1 %	15,3 %	Toutes tailles confondues	35 416	100,0 %	100,0 %

Source : Insee, recensement de la population, population municipale en vigueur en 2017 (millésimée 2014).

878 communes de moins de 50 habitants

2 462 communes de moins de 100 habitants

8 923 communes de moins de 200 habitants

18 783 communes de moins de 500 habitants

30 123 communes de moins de 2 000 habitants



... à la place de la fusion des communes, la France fait le choix de la coopération entre les communes : l'intercommunalité.

- **1890 : le Syndicat de communes**
- **1959 : le District**
- **1966 : les Communautés urbaines**
- **1992 : loi ATR**
 - **Les Communautés de communes**
 - **Les Communautés de villes**
- **1995 : les Pays (loi Pasqua)**
- **1999 : loi Chevènement**
 - **Les Communautés urbaines**
 - **Les Communautés d'agglomération**
 - **Les Communautés de communes**
- **2010 : loi RCT**
 - **Les métropoles**
 - **Les pôles métropolitains**
 - **Extension des périmètres intercommunaux**
- **2014 : loi MAPTAM**
 - **Métropoles à statut particulier**
 - **Pôle d'Equilibre territorial et rural**
- **2015 : loi NOTRe**
 - **Extension des périmètres intercommunaux**
 - **Renforcement des compétences obligatoires des EPCI**



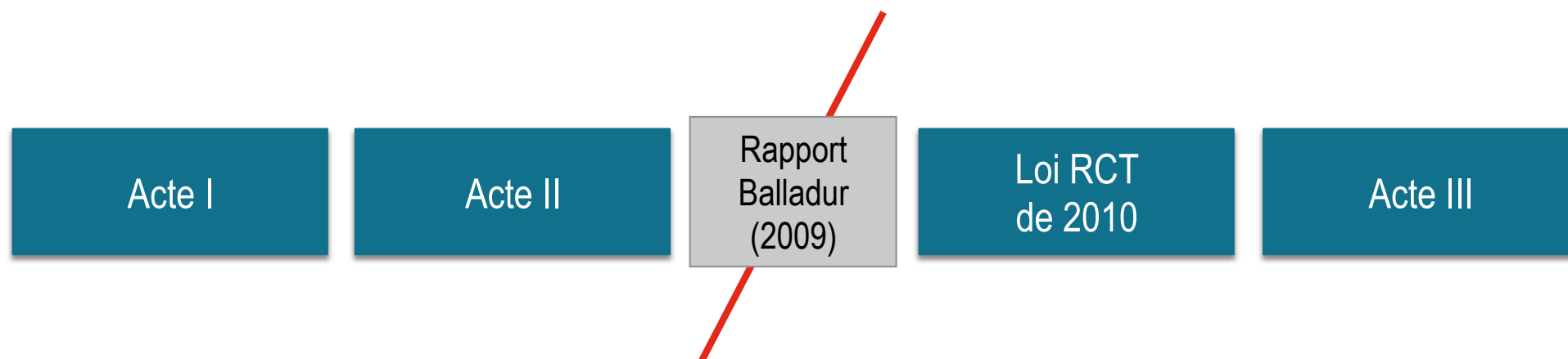
La **question communale** dans l'Acte III de la décentralisation



■ La rupture introduite par le Comité pour la réforme des collectivités locales

(Rapport Balladur remis au Président de la République le 5 mars 2009)

- L'Acte I (1982/1983) et l'Acte II (2003/2004) de la décentralisation s'inscrivent dans la même logique
- **Le rapport Balladur marque une véritable rupture dans la doctrine de l'Etat** en matière de décentralisation avec la **remise en cause des 4 piliers qui ont structuré l'Acte I et l'Acte II** :
 - **Une organisation territoriale à 4 niveaux** (3 collectivités territoriales et des EPCI)
 - **La non-spécialisation des compétences** des collectivités (clause de compétence générale)
 - **L'absence de tutelle** d'une collectivité locale sur une autre
 - **L'autonomie financière** des collectivités et la compensation des transferts de compétence

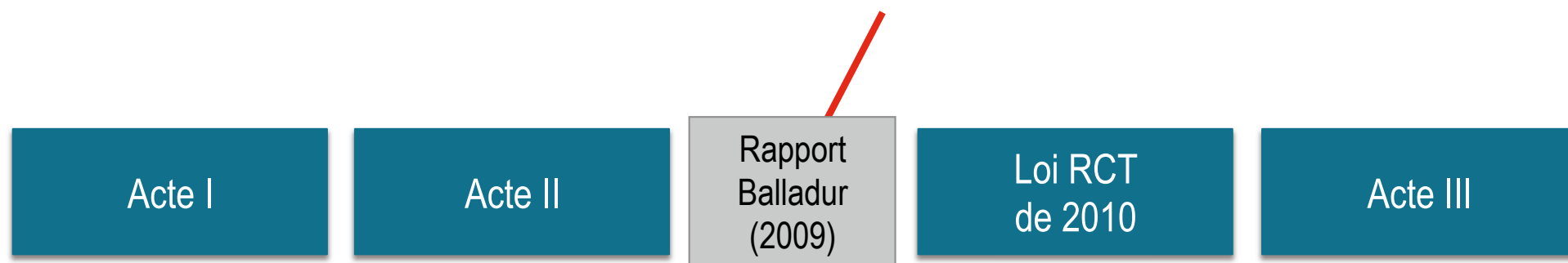




■ La rupture introduite par le Comité pour la réforme des collectivités locales

(Rapport Balladur remis au Président de la République le 5 mars 2009)

- Le rapport Balladur affirme que « **l'organisation territoriale de la France nécessite de profondes réformes** »
- Le rapport Balladur insiste sur la **nécessité de réduire la dépense publique** avec comme idée sous-jacente que :
 - La **multiplication des échelons est la cause de l'inflation des dépenses publiques**
 - La **non-spécialisation des compétences** des collectivités a également un effet inflationniste sur la dépense publique
- Le rapport Balladur fait sien le discours de la Datar sur la **nécessité de faire émerger des métropoles régionales puissantes** pour assurer le développement et la croissance de la nation.





■ La rupture introduite par le Comité pour la réforme des collectivités locales

(Rapport Balladur remis au Président de la République le 5 mars 2009)

Proposition n° 1 : favoriser les **regroupements volontaires de régions** et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.

Proposition n° 2 : favoriser les **regroupements volontaires de départements** par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.

Proposition n° 3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.

Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la **carte de l'intercommunalité**.

Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la **carte des syndicats de communes**.

Proposition n° 6 : ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.

Proposition n° 7 : **instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct**, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.

Proposition n° 8 : **créer par la loi onze premières métropoles**, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.

Proposition n° 9 : **permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles** en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.

20 propositions au total



La **question communale** dans l'Acte III de la décentralisation

Rapport
Balladur
(2009)

Loi RCT
de 17 décembre
2010

Loi MAPTAM
du 27 janvier 2014

Loi du 16 janvier 2015
relative
à la délimitation
des régions

Loi du 7 août 2015 relative
à la Nouvelle Organisation
Territoriale de la
République

- Création du statut de **métropole**
- Création des **pôles métropolitains**
- Création des **communes nouvelles**
- **Regroupement de collectivités** (départements, régions, fusion régions et départements)
- **Achèvement de la carte intercommunale** avec un seuil minimum à 5 000 habitants

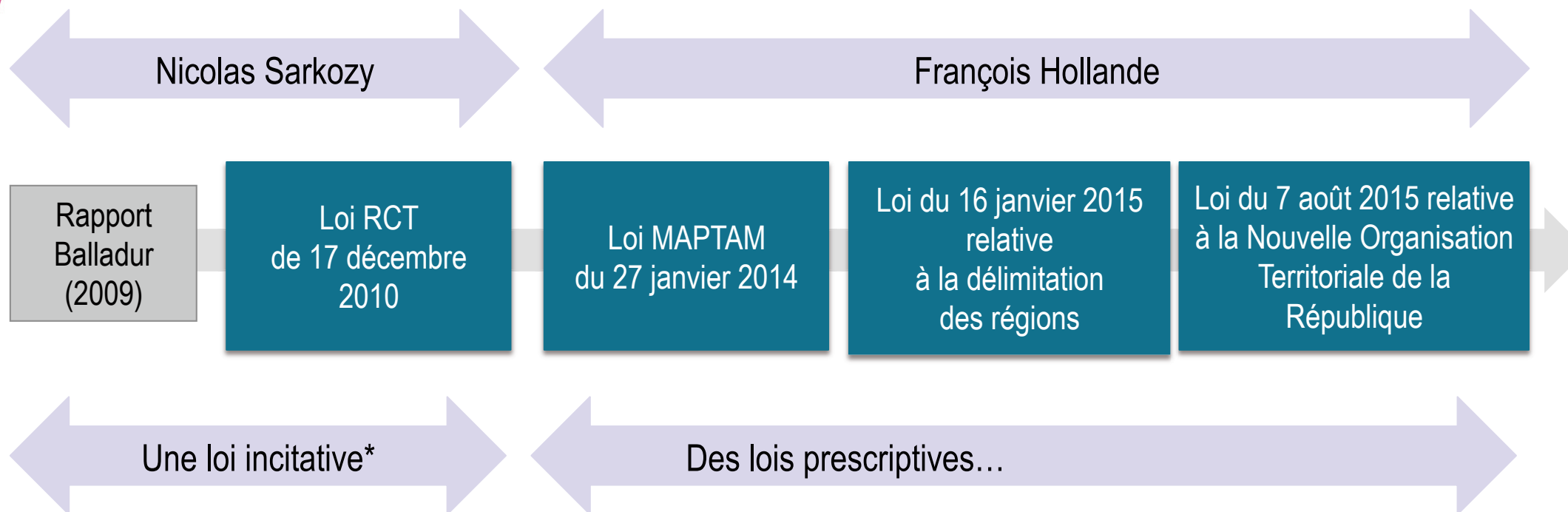
- Création obligatoire de trois **métropoles** à statut particulier
- Création obligatoire de neuf **métropoles** de droit commun
- Assouplissement des règles de création et fonctionnement des **pôles métropolitains** et création des **Pôles d'Equilibre Ruraux et Territoriaux**

- Fusion obligatoire et création de **14 régions métropolitaines**

- **Suppression de la clause de compétence générale** pour les régions et départements. Maintien de la clause de compétence générale pour les communes **mais transferts obligatoires de compétences vers les EPCI**
- Elargissement des **compétences régionales (économie, aménagement, mobilité)** et de leur pouvoir normatif (SRADDET...)
- Recentrage des compétences des **départements** autour des solidarités
- **Enrichissement des compétences obligatoires des EPCI** et nouveau seuil à 15 000 habitants



La **question communale** dans l'Acte III de la décentralisation



* Sauf pour le seuil minimum des EPCI à 5 000 habitants

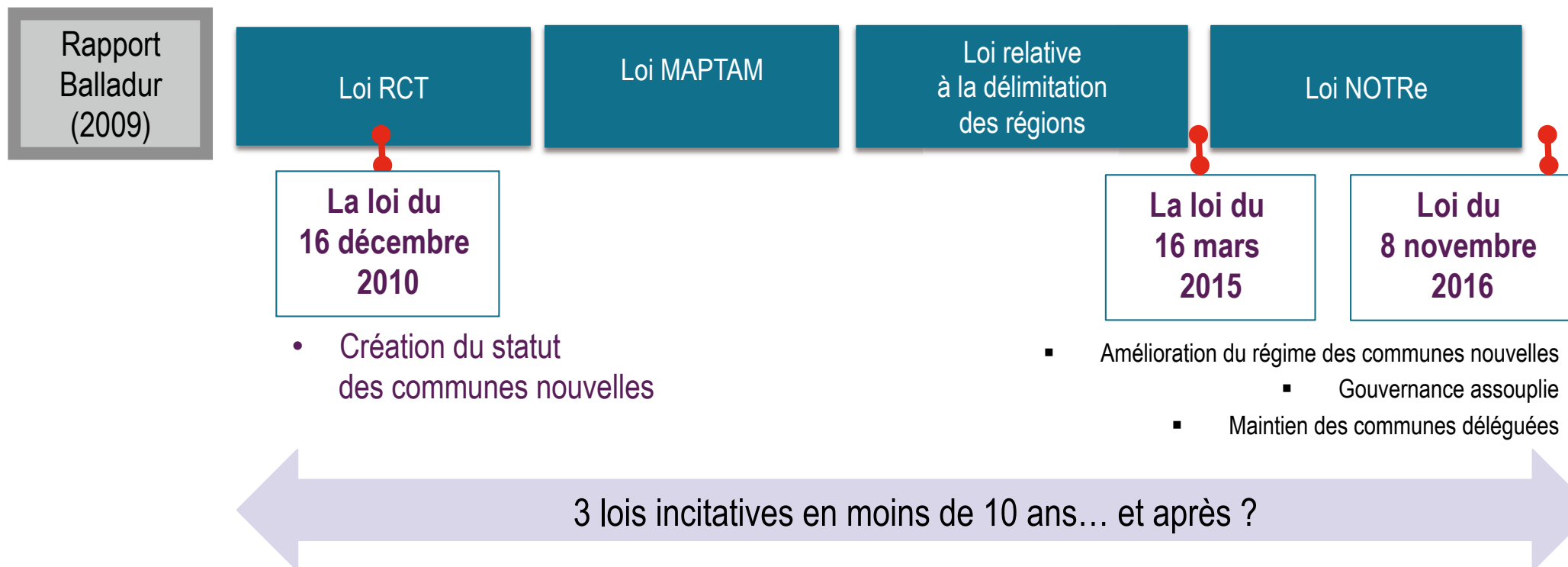


- **Pourquoi un changement de doctrine** de l'Etat ?
- Pour développer une **organisation territoriale au service de la croissance**
 - **Les métropoles** : des générateurs de croissance
 - **Les régions** : des diffuseurs de croissance
- Pour adapter les périmètres institutionnels **aux territoires vécus**
 - **Elargir les périmètres régionaux et intercommunaux** afin de répondre à la métropolisation et à l'évolution des modes de vie
 - **Favoriser le développement des coopérations interterritoriales** grâce à des outils renouvelés : le pôle métropolitain, le Pôle d'Equilibre Territorial et Rural
- Pour **réduire la dépense publique** par une organisation territoriale moins complexe et moins coûteuse
 - **Spécialiser les compétences des collectivités territoriales et des EPCI** afin d'éviter les politiques redondantes
 - **Simplifier l'organisation territoriale à partir de 2 grands échelons (les régions et les EPCI)** et re-ventiler les ressources des départements et des communes afin de permettre à l'Etat de continuer à diminuer ses dotations



■ Ce que dit le rapport Balladur de la question communale

*« La France se distingue de ses voisins par le nombre de ses communes, qui s'élevait au 1^{er} janvier 2009 à 36 686 exactement. **Souvent présentée comme une "richesse", cette particularité constitue en fait une source d'augmentation de la dépense publique. (...) il est temps de relever le défi de la création de la commune du XXI^e siècle.** »*





Pourquoi **la recomposition
communale** est-elle devenue
inélucltable ?



Pourquoi **la recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ En premier lieu pour des raisons de fonctionnement des territoires

- Pendant très longtemps, **la commune a constitué l'épicentre de la vie de nos concitoyens** :
 - on habitait, on travaillait, on s'éduquait, on consommait dans la même commune...
- Jusque dans les années 90, la commune est demeurée **le premier et le principal territoire pratiqué par les habitants** :
 - en 1980, 54 % des actifs travaillent encore dans leur commune de résidence
 - en 1990, 48 % des actifs travaillent encore dans leur commune de résidence
- **L'évolution des modes de vie bouleverse les pratiques territoriales avec une utilisation de plus en plus large et de plus en plus discontinue des territoires** (UN territoire dans lequel les individus dorment et DES territoires dans lesquels ils vivent).
- **La commune ne permet pas de répondre au « grand débordement territorial »** en lien avec la tertiarisation de l'économie, la spécialisation fonctionnelle des territoires et le développement des mobilités.



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

64,2 %

de ménages
sont sans enfant

71 %

de couples de bi-actifs

2 millions

d'actifs travaillent
à plus de 50 km
de leur domicile

30 km

de distance
moyenne entre
le domicile et
le travail (40 pour
les ouvriers, 17 pour
les cadres)

86,2 % des femmes
âgées de 25 à 54 ans ont
un emploi ou en recherchent
contre moins de 50 %
en 1970

43 %

des chefs
de famille salariés
du privé changent
d'emploi chaque
année

50 km

par jour et par
personne

28 %

des ressources
consacrées
au logement contre
12 % en 80 et 6 %
en 1960

78,8 %

des emplois
dans le tertiaire

- 1 journée

sur 2 concordante
pour les bi-actifs

37 %

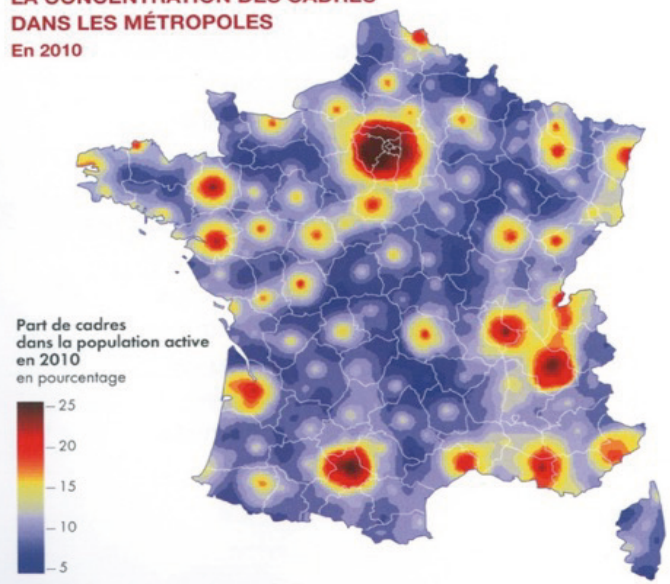
des actifs qui ont
des horaires
standards



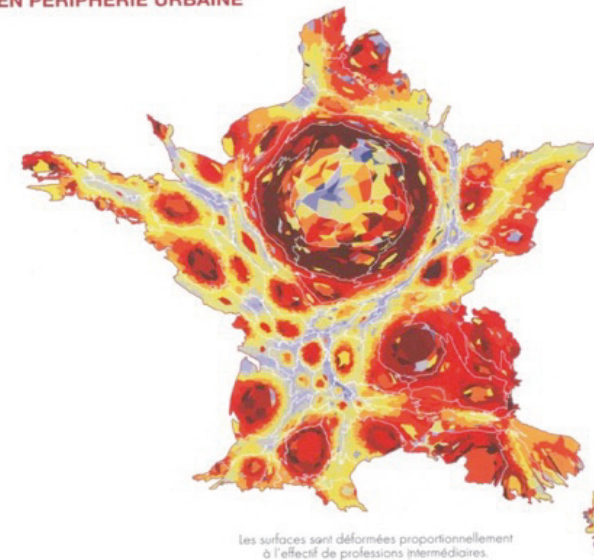
Pourquoi la recomposition communale est-elle devenue inéluctable ?



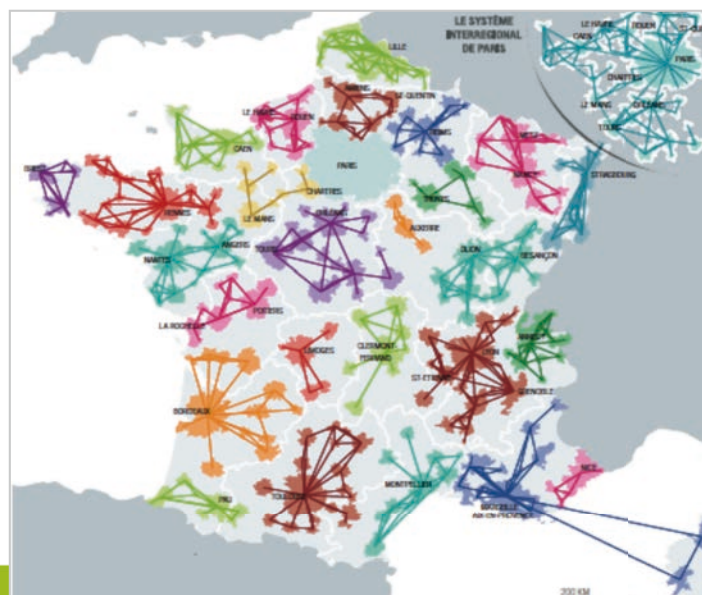
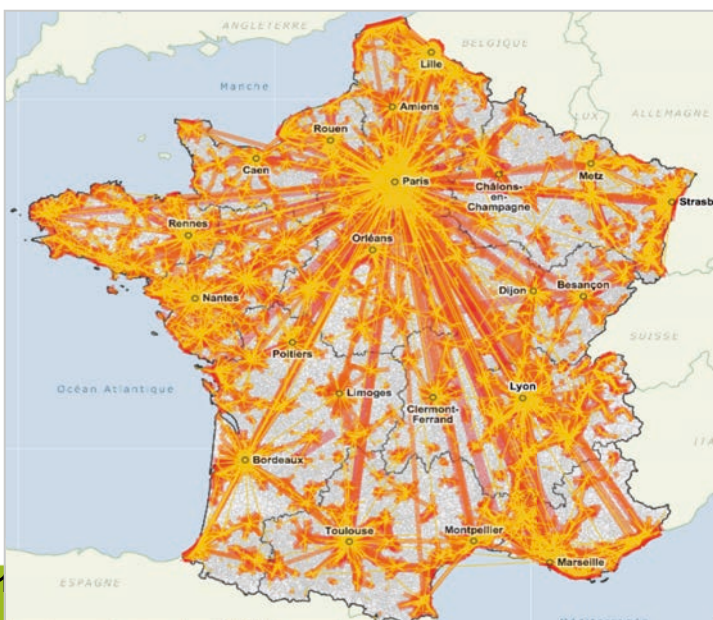
**LA CONCENTRATION DES CADRES
DANS LES MÉTROPOLIS
En 2010**



**LES CADRES MOYENS ET TECHNICIENS
EN PÉRIPHÉRIE URBAINE**



Les surfaces sont déformées proportionnellement à l'effectif de professions intermédiaires.

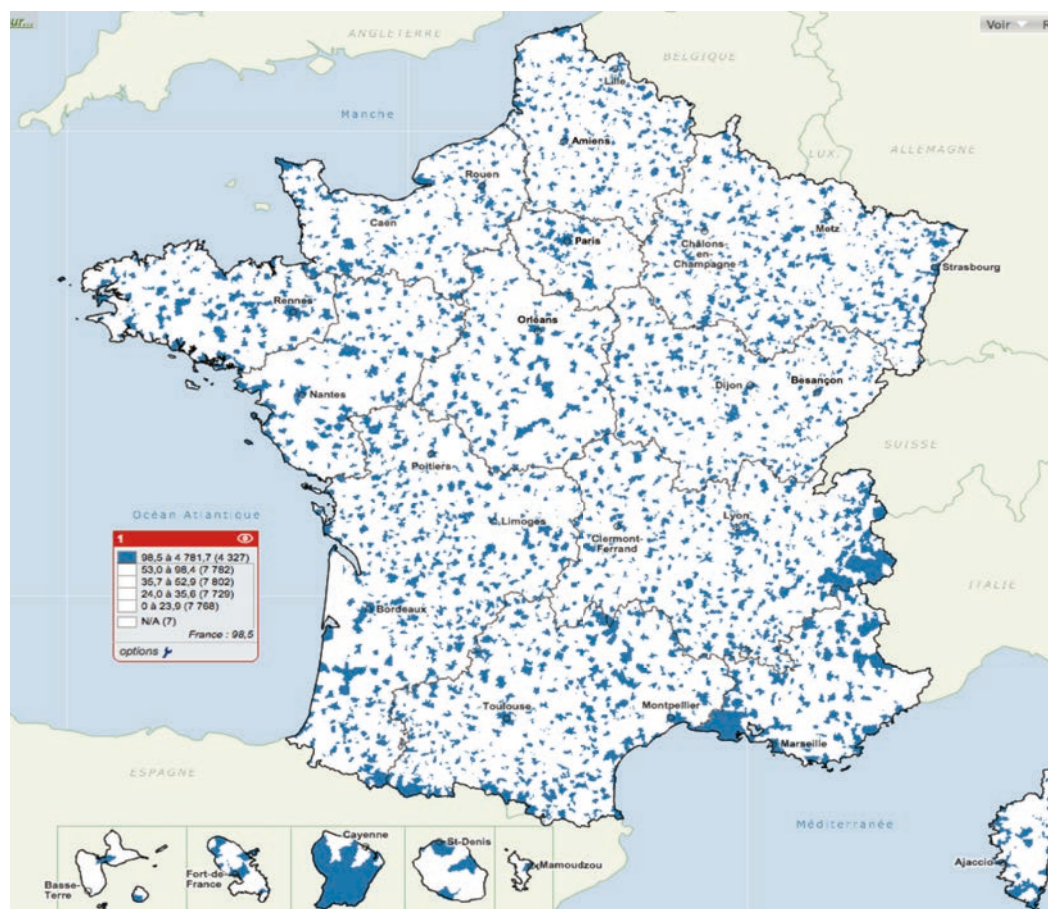


**Des territoires
construits
et structurés
par les flux...**



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

Une utilisation des territoires de plus en plus large et de plus en plus discontinue



Seulement 4 327 (12,21 %) communes ont un taux de couverture en emplois supérieur à 98,5

En moyenne au niveau national, seulement 34,2 % des actifs occupés travaillent dans leur commune de résidence

La Ferrière	0,73	46,4 %
Pinot :	0,41	28,7 %
Alleverd :	0,56	31,4 %
Crolles :	2,37	31,8 %
Pontcharra :	0,90	31,5 %

Pour le travail, la consommation, l'éducation, les loisirs, la culture, la commune ne constitue plus l'épicentre de la vie des individus. La commune = le territoire dans lequel on dort.



Pourquoi **la recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ En premier lieu pour des raisons de fonctionnement des territoires

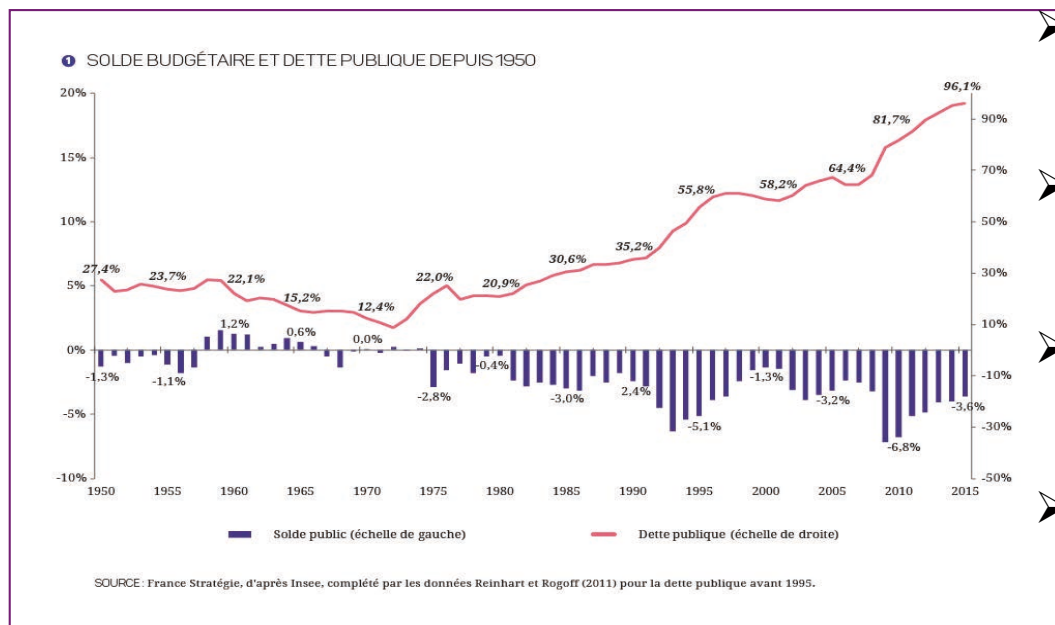
- **Deux conséquences :**
 - Un certain nombre de grandes politiques (aménagement, développement économique, mobilité...) doivent nécessairement être **gérées à une échelle plus grande que l'échelle communale**.
 - **L'organisation territorialisée des services publics construite sur la proximité ne permet plus de garantir un accès équitable et encore moins égalitaire des populations aux services**, notamment pour les populations les moins aisées qui subissent le plus les dissociations spatiales et la désynchronisation des temps sociaux.



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ En second lieu pour des raisons financières

- L'une des grandes motivations de la réforme territoriale : **simplifier l'organisation territoriale et spécialiser les compétences afin de réduire la dépense publique**



➤ La France n'a plus voté de budget en équilibre depuis 1974

➤ Au premier trimestre 2018, la **dette publique atteignait 2 255,3 milliards** (fin du 1^{er} trimestre 2018) soit 97,6 % du PIB

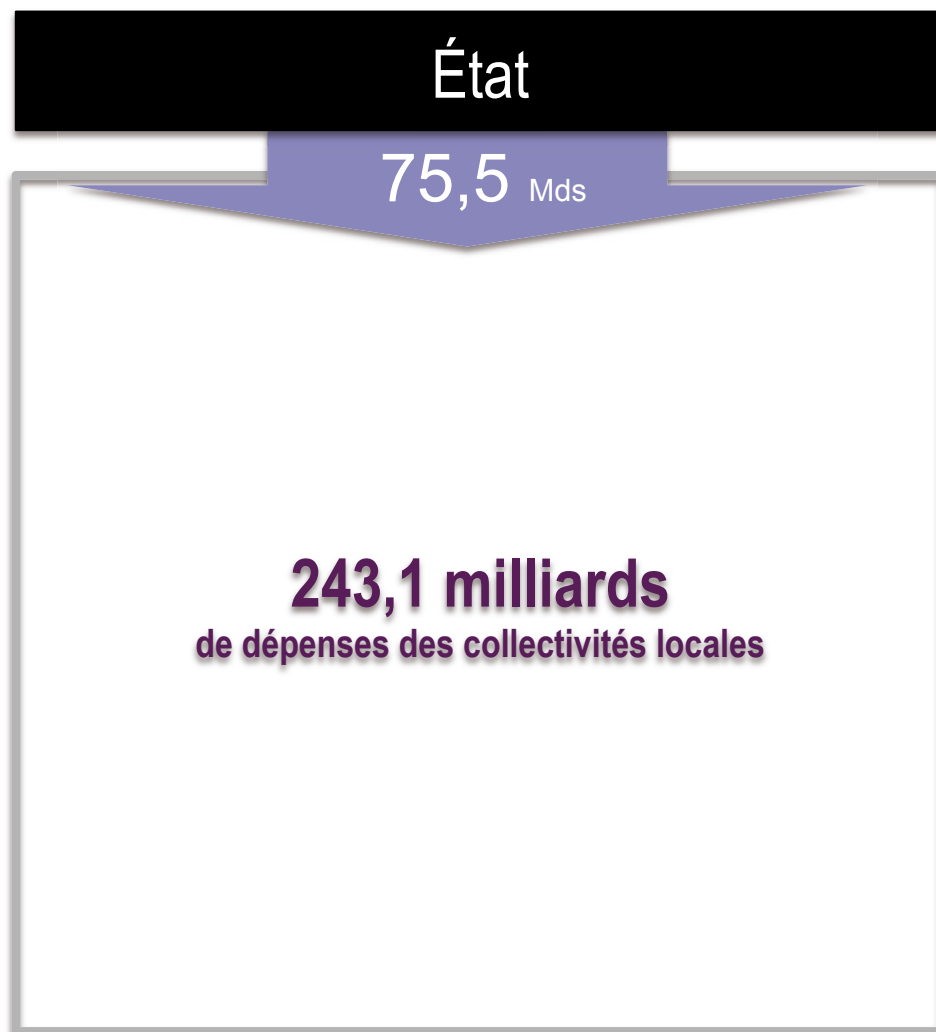
➤ Selon les années budgétaires, la charge de la dette est le 1^{er} ou le 2^e poste de dépense de l'Etat

➤ 80,1 % de la dette publique est du fait de l'Etat (11 % les ASSO et 8,9 % les APUL) **mais...**



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ En second lieu pour des raisons financières



➤ Les transferts de l'Etat aux collectivités locales demeurent importants :

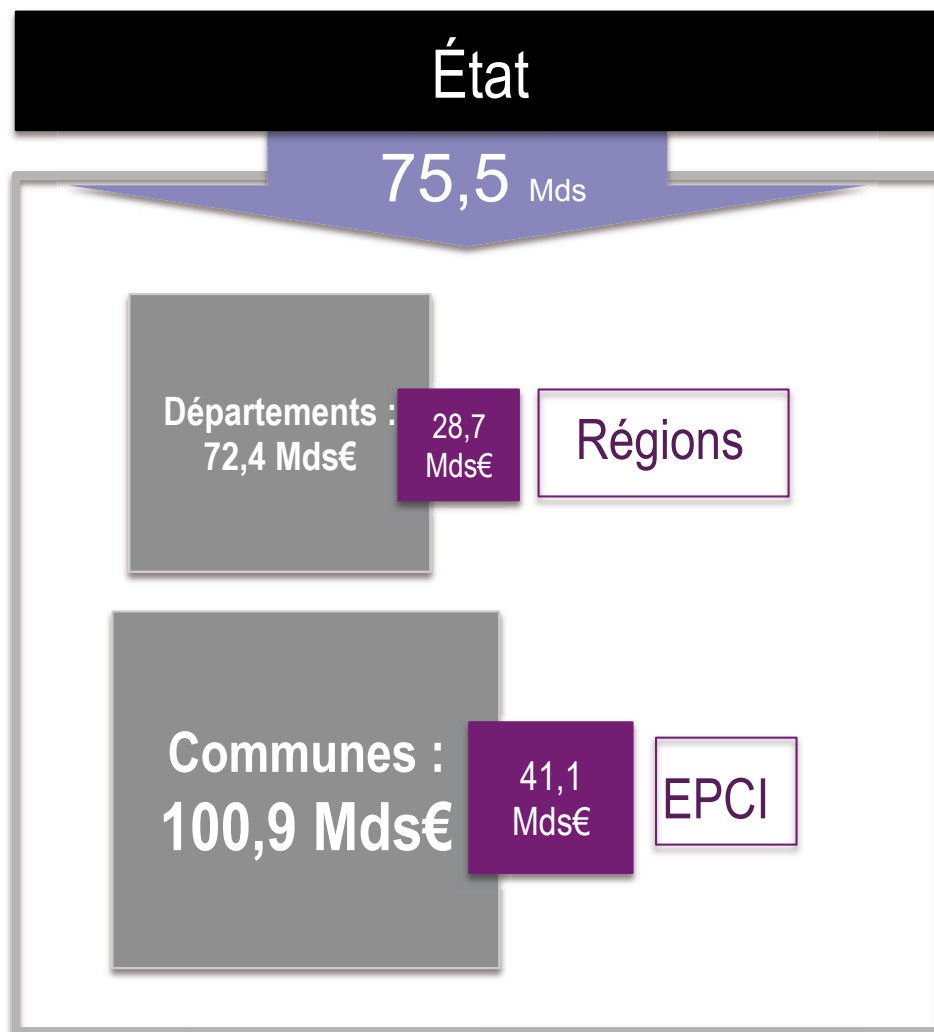
- 30,9 Md€ de DGF
- 33,4 Md€ de fiscalité transférée
- 11,2 Md€ de dégrèvements d'impôts

➤ Mais surtout...



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ En second lieu pour des raisons financières



- La répartition des dépenses au sein des collectivités locales demeure très déséquilibrée :
 - Les communes représentent **41,5 % du total des dépenses des collectivités locales**
 - Elles représentent **71,05 % des dépenses du bloc communal**
- Hors dépenses liées aux transferts de compétences, **les collectivités locales ont augmenté leurs dépenses de 59 milliards d'euros entre 1983 et 2011**. Les deux tiers de cette augmentation proviennent du secteur communal (communes et EPCI) et **80 % sont liés à la hausse des dépenses de fonctionnement**.



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ En second lieu pour des raisons financières

- Alors qu'elles voyaient leurs compétences s'alléger du fait du renforcement des compétences obligatoires des EPCI, **les communes ont augmenté leurs dépenses de personnel de près de 11 milliards entre 2003 et 2015** (+ 8 milliards entre 2003 et 2012).
- Dans le même temps les EPCI ont augmenté leurs dépenses de 5 milliards, les départements de 7 milliards et les régions de moins de 3 milliards
- 43 % de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités locales sont dus aux seules communes.

Les dépenses de personnel des collectivités locales (en milliards d'€)

Collectivité	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol
Communes	26,00	26,85	27,90	29,00	30,38	31,25	31,95	32,61	33,20	34,12	35,01	36,43	36,94	10,94
EPCI à fiscalité propre	2,82	3,07	3,50	3,85	4,20	4,51	5,00	5,39	5,77	6,27	6,72	7,21	7,75	4,93
Départements	5,21	6,13	6,56	7,07	8,33	9,93	10,67	10,96	11,17	11,54	11,83	12,15	12,16	6,95
Région	0,52	0,57	0,62	0,78	1,60	2,35	2,68	2,78	2,86	2,97	3,06	3,19	3,27	2,75



Pourquoi **la recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ En second lieu pour des raisons financières

- Cependant, il faut noter que **la répartition des effectifs est très inégale en fonction des strates de communes**

La répartition des effectifs hors établissements communaux (130 825 agents)

Taille de la commune	Nombre de communes	Nombre d'habitants	Nombre d'agents	%/ nombre total d'agents	Ratio agents par 100 habitants
Moins de 1 000	25 586	9 048 084	72 823	7,13 %	0,80
1 000 à 1 999	4 537	6 340 531	60 650	5,94 %	0,95
2 000 à 4 999	3 144	9 711 127	116 550	11,41 %	1,20
5 000 à 9 999	1 177	8 182 392	124 823	12,22 %	1,52
10 000 à 19 999	516	7 148 323	130 904	12,81 %	1,83
20 000 à 49 999	331	10 100 412	210 932	20,64 %	2,08
50 000 à 99 999	83	5 505 038	120 406	11,78 %	2,18



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ En second lieu pour des raisons financières

- La question de la dépense publique se pose de manière différente dans les grandes et dans les petites communes : **dans les petites communes une partie du service public est « produite » par les élus.**

La répartition des effectifs hors établissements communaux (130 825 agents)

Taille de la commune	Nombre de communes	Nombre d'habitants	Nombre d'agents	
Moins de 1 000	25 586	9 048 084	72 823	13,7 % des agents pour 23,3 % de la population
1 000 à 1 999	4 537	6 340 531	60 650	
2 000 à 4 999	3 144	9 711 127	116 550	45,67 % des agents pour 38,4 % de la population
5 000 à 9 999	1 177	8 182 392	124 823	
10 000 à 19 999	516	7 148 323	130 904	57,4 % des agents 46,7 % de la population
20 000 à 49 999	331	10 100 412	210 932	
50 000 à 99 999	83	5 505 038	120 406	18,1 % des agents pour 15,2 % de la population
+ 100 000 habitants	42	10 083 493	184 697	



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ En second lieu pour des raisons financières

- ***Deux conséquences :***
 - Pour réduire son déficit budgétaire et son endettement, l'Etat va continuer à diminuer ses dotations et ses aides aux collectivités locales. Il faut donc que globalement, la dépense des collectivités locales diminue sauf à considérer que l'ensemble des baisses peut être absorbé par une augmentation de la fiscalité locale sachant cependant que les collectivités locales ont perdu une partie de leur pouvoir de taux sur certains impôts.
 - **Si l'Etat continue à diminuer ses dotations, la seule manière de faire des EPCI et des régions puissants (l'objectif de la réforme territoriale) et de leur donner une partie des ressources des communes et des départements.**



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ Enfin, pour des raisons liées aux impacts de la réforme territoriale et à la constitution des EPCI XXL

- L'évolution du paysage intercommunal depuis 10 ans et ses conséquences...

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EPCI à fiscalité propre	2 599	2 581	2 456	2 145	2 133	2 062	1 266



- **Une forte augmentation de la moyenne du nombre de communes par EPCI :**
 - **Métropoles** : 50,4 communes (dont 92 communes dans la Métropole d'Aix-Marseille)
 - **Communautés urbaines** : 41,6 communes (dont 143 communes pour la CU du Grand Reims)
 - **Communautés d'agglomération** : 26,6 communes dont (158 communes pour la CA du Pays Basque)
 - **Communautés de communes** : 21,12 communes (dont 129 communes pour la CC de la Haute Saintonge)
- Au total **160 EPCI composés d'au moins 50 communes**



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

■ Enfin, pour des raisons liées aux impacts de la réforme territoriale et à la constitution des EPCI XXL

- *Trois conséquences :*

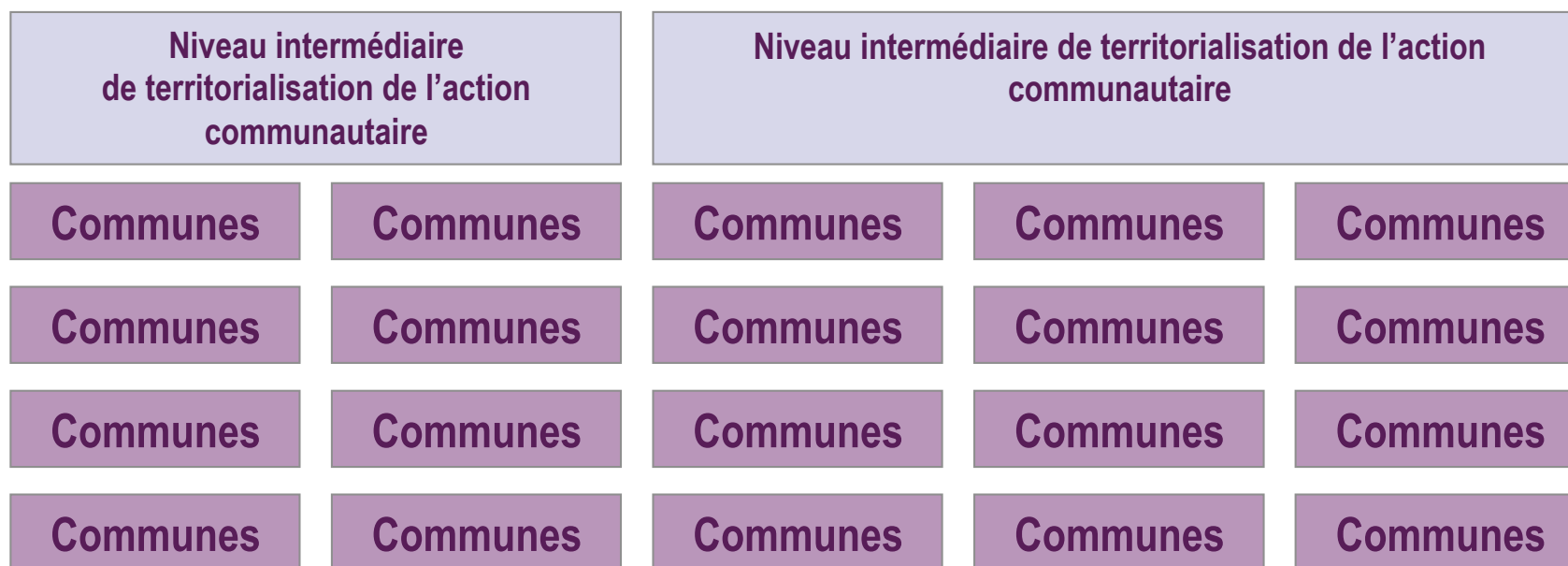
- L'élargissement des périmètres intercommunaux **affaiblit mécaniquement le poids des villes-centres et donne une grande partie du pouvoir politique à la périphérie**, ce qui est paradoxal pour une réforme censée consacrer le fait urbain.
- L'augmentation du nombre de communes dans chaque EPCI aboutit à la formation **d'assemblées communautaires pléthoriques** (223 conseil communautaires dans la CA du Pays Basque, 132 dans la CA du Cotentin) et **complexifie grandement la gouvernance intercommunale**. Réapparaissent des formes anciennes de gouvernance (conseil des Maires) symboles de l'intercommunalité syndicale.
- **Les EPCI XXL ont énormément de mal à gérer des compétences qui réclament de la proximité.** Deux modèles sont en débat :
 - **La territorialisation des actions communautaires**
 - **La restitution de compétences de proximité aux communes** : encore faut-il qu'elles soient en capacité d'assumer les compétences restituées.



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

Deux modèles en débat : la territorialisation

Intercommunalité XXL



Complexe, cher... et surtout ne résout en rien la question de la gouvernance posée par l'émiettement communal ni la dilution du poids de la ville-centre.



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

Deux modèles en débat : la restitution des compétences de proximité aux communes

Intercommunalité XXL

Communes
nouvelles

Communes
nouvelles

Communes
nouvelles

Communes
nouvelles

Communes
nouvelles

Les communes nouvelles, échelon de la proximité et de la territorialisation
de l'action communautaire

Suppose de recomposer des communes suffisamment importantes et puissantes
et correctement positionnées (logique fonctionnelle) pour assumer les
compétences de proximité.



Pourquoi la **recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

Deux modèles en débat : la restitution des compétences de proximité aux communes

Intercommunalité XXL

Communes
nouvelles

Les com

Suppose de r
et correctem
compétences

Pour la première fois depuis la loi Chevènement, se dessine **une alternative à la dévitalisation continue des communes** et émerge la perspective d'un nouveau compromis intercommunal avec :

- Des EPCI gérant **les compétences structurantes**, l'aménagement du territoire, le développement économique, l'organisation de la mobilité et assurant la **solidarité territoriale**
- Des communes recomposées ayant la responsabilité des **services de proximité**, des relations à l'usager et de tout ce qui concourt au **développement du lien social**.



Pourquoi **la recomposition communale** est-elle devenue inéluctable ?

La création de communes nouvelles est donc plus que jamais à l'agenda territorial avec au moins **trois grandes questions** :

- **Faut-il anticiper la recomposition communale et construire sa nouvelle organisation ou courir le risque de l'Etat de l'imposer par une loi prescriptive ?**
- **Sur quelle base et quelle logique organiser la recomposition communale et quelles sont les communes à réunir en priorité ?**
- **Pour quoi faire, c'est-à-dire à partir de quel nouveau compromis intercommunal et quelle répartition des tâches entre EPCI XXL et communes nouvelles ?**



Qu'est-ce qu'une **commune**
nouvelle ?



Qu'est-ce qu'une **commune nouvelle** ?

Qu'est-ce qu'une commune nouvelle ?

- Une commune qui dispose de la clause de compétence générale...

... soumise aux droits et obligations de toutes les communes...

... et qui bénéficie d'une fiscalité directe locale et des dotations de l'Etat.

La commune nouvelle est substituée aux communes pour toutes les délibérations et les actes ; pour l'ensemble des biens, droits et obligations ; dans les syndicats dont les communes étaient membres.

Tous les personnels municipaux sont rattachés à la commune nouvelle.



Que deviennent les anciennes communes ?

Elles conservent leur nom et leurs limites territoriales mais ne sont plus des collectivités Territoriales.

Elles deviennent **des communes déléguées**, sauf décision contraire du conseil municipal de la commune nouvelle dans un délai de six mois à compter de sa création.

En cas de mise en place de communes déléguées, chacune dispose :

- **d'un maire délégué** et éventuellement d'un ou plusieurs adjoints, désignés parmi ses membres par le conseil municipal de la commune nouvelle
- **d'une annexe de la mairie** dans laquelle sont établis les actes d'état civil des habitants de la commune déléguée.

Sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle, à la majorité des 2/3 de ses membres, **un conseil de la commune déléguée**, dont les membres sont désignés parmi ceux du conseil municipal de la commune nouvelle, peut être créé dans tout ou partie des communes déléguées.



Qu'est-ce qu'une **commune nouvelle** ?

Quelles sont les hypothèses de création d'une commune nouvelle ?

- Création d'une commune nouvelle à partir d'au moins **deux communes contiguës appartenant au même EPCI et au même département**
- Création d'une commune nouvelle à partir d'au moins **deux communes contiguës appartenant à des EPCI différents au sein du même département**
- Création d'une commune nouvelle à partir d'au moins deux communes **contiguës appartenant à des départements différents**
- Création d'une commune nouvelle à partir d'un **EPCI dans son ensemble.**

A noter : pas de possibilité de créer une commune nouvelle l'année précédant le renouvellement municipal



Qu'est-ce qu'une **commune nouvelle** ?

Quelles sont les modalités de création d'une commune nouvelle ?

Les modalités :

- **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 aient donné leur accord.**



Qui peut prendre l'initiative de création d'une commune nouvelle ?

1. Pour la création d'une commune nouvelle à partir de 2 communes contiguës :

- **Les conseils municipaux** par accord unanime (majorité simple)

2. Pour la création d'une commune nouvelle à partir d'un EPCI :

- 2/3 au moins **des conseils municipaux membres d'un même EPCI** à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population de l'EPCI
- **Le conseil communautaire**. La décision est soumise à l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes représentant plus des 2/3 de la population totale

3. Le Préfet quel que soit le périmètre : la décision est soumise à l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes représentant plus des 2/3 de la population totale

Sans accord unanime des conseils municipaux, la consultation de la population de chaque commune est obligatoire.



Qu'est-ce qu'une **commune nouvelle** ?

Quelles sont les incitations financières à la création d'une commune nouvelle ? (circulaire du 16 mars 2018)

Stabilité de la DGF sur 3 ans

- Les communes nouvelles dont la population est inférieure ou égale à **150 000 habitants** et dont l'arrêté de création est pris entre le **2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019** bénéficient pendant 3 exercices :
 - D'une dotation forfaitaire au moins égale à la somme des dotations forfaitaires des communes fusionnées l'année précédant leur fusion
 - D'un bonus de dotation forfaitaire de 5 %
 - De dotations de péréquation (DSU, DSR, DNP) au moins égales à la somme des dotations des communes fusionnées l'année précédant leur fusion.



Qu'est-ce qu'une **commune nouvelle** ?

Comment s'organise la représentation dans une commune nouvelle ?

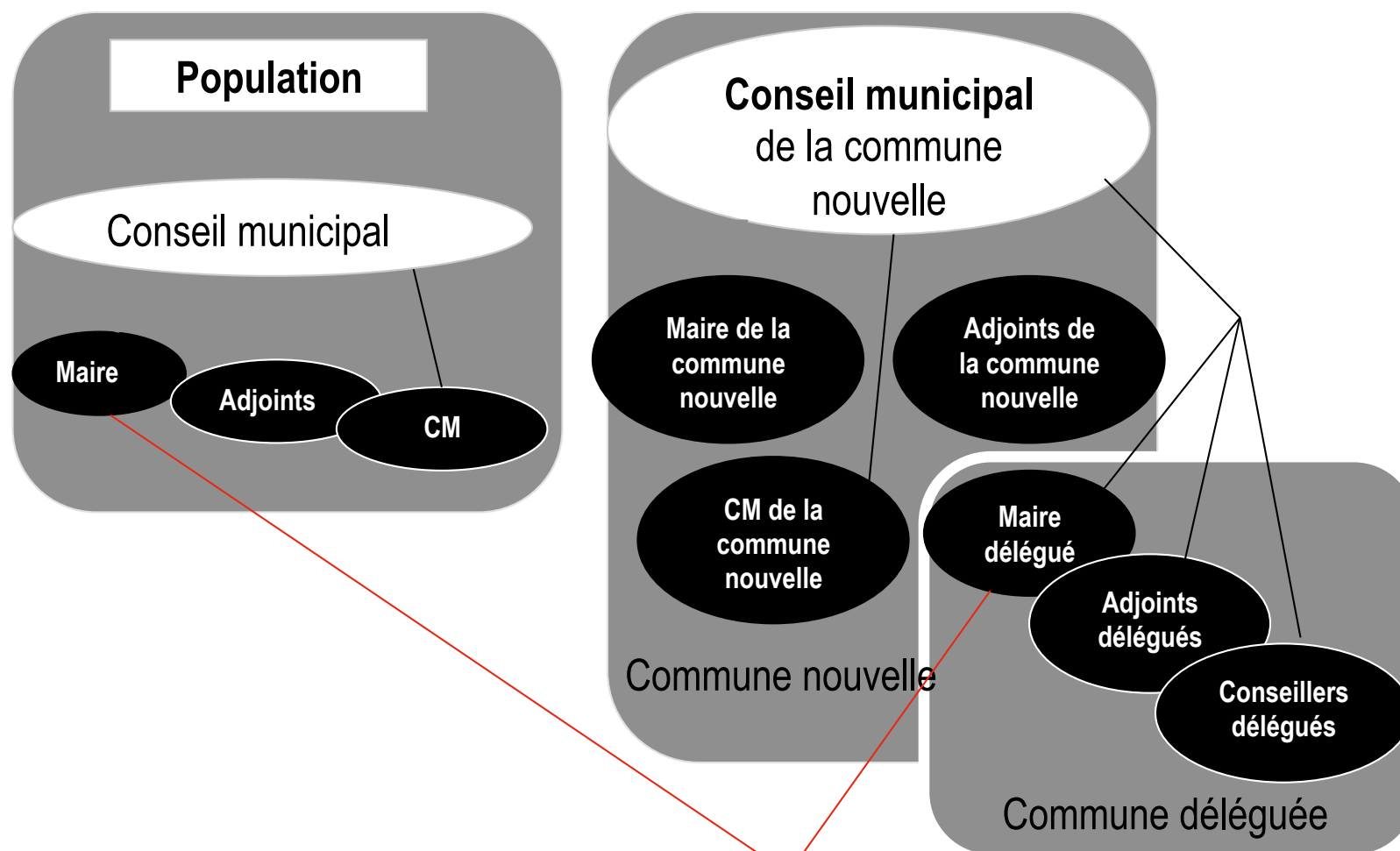
- La commune nouvelle devient une **seule circonscription électorale**. Mais, à partir de 2020 et à titre dérogatoire, le conseil municipal est composé d'un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate démographique supérieure.
- **Le maire délégué est officier d'état civil et officier de police judiciaire** (comme le Maire de la commune nouvelle). Il est adjoint de la commune nouvelle. Il rend un avis sur les autorisations d'urbanisme, les permissions de voirie, les projets d'acquisition, d'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers réalisés par la commune nouvelle.
- **Pour la représentation au sein de l'EPCI, la commune nouvelle bénéficie de l'addition des sièges intercommunaux des communes fondatrices** (plafonnement à 50 % de l'effectif du conseil communautaire).



Qu'est-ce qu'une **commune nouvelle** ?

2014

Période transitoire jusqu'en 2020





...nelle ?

Le conseil de la commune nouvelle peut être constitué de l'ensemble des conseils municipaux (délibération à l'unanimité avant création)

2014

Période transitoire jusqu'en 2020

Population

Conseil municipal

Maire

Adjoint

CM

Conseil municipal
de la commune
nouvelle

Maire de la
commune
nouvelle

Adjoint de
la commune
nouvelle

CM de la
commune
nouvelle

Commune nouvelle

Les Maires
des communes
« historiques » sont
de droit Maires des
communes déléguées

Maire
délégué

Adjoint
délégué

Conseillers
délégués

Commune déléguée

Le Maire de la commune nouvelle est élu par le conseil municipal de la commune nouvelle

Tous les Maires délégués sont adjoints de la commune nouvelle



Qu'est-ce qu'une **commune nouvelle** ?

2020

Population

**Conseil municipal
de la commune
nouvelle**

La commune nouvelle devient
une seule circonscription électorale

**Maire de la
commune
nouvelle**

**Adjointes de
la commune
nouvelle**

**CM de la
commune
nouvelle**

Commune nouvelle

Les Maires délégués sont élus
par le conseil municipal
de la commune nouvelle

**Maire
délégué**

**Adjointes
délégués**

**Conseillers
délégués**

Commune déléguée



Qu'est-ce qu'une **commune nouvelle** ?

Quelle représentation politique ?

- A titre dérogatoire, le conseil municipal est composé d'un nombre de membres égal au nombre prévu pour une commune appartenant à la strate démographique supérieure.

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 : une commune de 4 000 habitants entrant dans la strate des 3 500 à 4 999 habitants a un conseil de 29 membres et non pas 27 comme les communes classiques de sa strate.



Quelle relation à l'EPCI ?

- 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^e année suivant celle de sa création**.
- Une commune nouvelle issue de communes contiguës membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, délibère dans le mois suivant sa création **pour adhérer à une communauté**.
- En cas de désaccord avec le Préfet, ce dernier saisit la CDCI (délai d'1 mois) qui se prononce à la majorité des 2/3 (délai de 3 mois). A défaut son avis est favorable.
- **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**.



Comment conduire la **recomposition communale** ?



Sortir d'une logique défensive ou d'opportunité et combiner différentes logiques « fonctionnelles » :

- **La logique territoriale :**
 - Une (des) commune nouvelle permettant **d'asseoir la ville-centre sur son véritable périmètre fonctionnel**
 - Des communes nouvelles permettant de **constituer des bassins de services** et garantissant l'accès à un socle de services de proximité.
- **La logique financière :**
 - Des communes nouvelles générant un gisement important de **mutualisation des équipements**
 - Des communes nouvelles générant un gisement important de **mutualisation des services**.
- **La logique politique :**
 - Des communes nouvelles permettant de mettre en œuvre le « **compromis intercommunal** » choisi
 - Construire des communes nouvelles permettant d'améliorer la **gouvernance intercommunale**.



Des freins à anticiper :

Des freins politiques :

- La diminution du nombre d'élus après le renouvellement municipal
- La diminution éventuelle des représentants au sein de l'intercommunalité
- La constitution de la liste lors du renouvellement et la non-obligation de candidats dans chacune des communes historiques.

Des freins techniques :

- Les craintes liées à la réorganisation des services et du travail des agents.

Des freins financiers :

- Le niveau d'endettement des communes historiques
- L'impact de l'harmonisation fiscale sur l'évolution de la fiscalité dans les communes historiques
- L'impact de l'ajustement des RI sur la dépense publique.



3 exemples de création de communes nouvelles



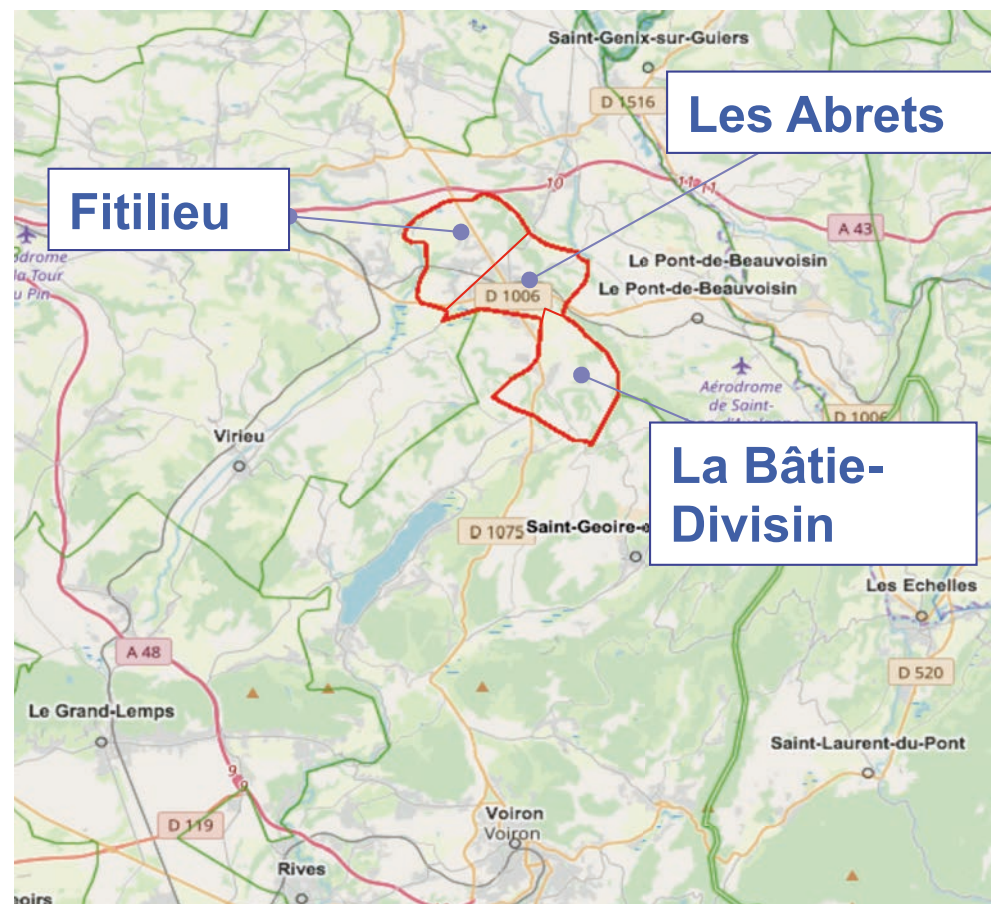
• L'exemple des Abrets en Dauphiné

3 communes appartenant au même canton mais à deux EPCI différents

- Fitilieu : 1 884 habitants
- Les Abrets : 3 644 habitants
- La Bâtie-Divisin : 890 habitants

Les objectifs affichés au moment de la création de la commune nouvelle

- Maintenir le **niveau d'équipements et de services** aux habitants
- **Continuer à avoir une action à l'échelle communale** en pérennisant les dotations et en mutualisation des équipements et services
- **Constituer un ensemble communal significatif** capable de peser dans l'intercommunalité
- **Choisir son EPCI de rattachement**





• L'exemple des Abrets en Dauphiné

Les Abrets en Dauphiné

- Date de création : 1^{er} janvier 2016
- Organisation :
 - 3 communes déléguées
 - 3 conseils municipaux délégués
 - 3 mairies déléguées
 - 3 annexes au budget
 - Une charte de gouvernance négociée avant la création de commune nouvelle
- Un gain de dotation de 107 000 euros en 2016, de 220 000 euros en 2017 et de 220 000 euros en 2018 pour la commune nouvelle par rapport au cumul des 3 communes si elles étaient restées isolées.
- La commune nouvelle a été rattachée à la CC des Vals du Dauphiné contre sa volonté



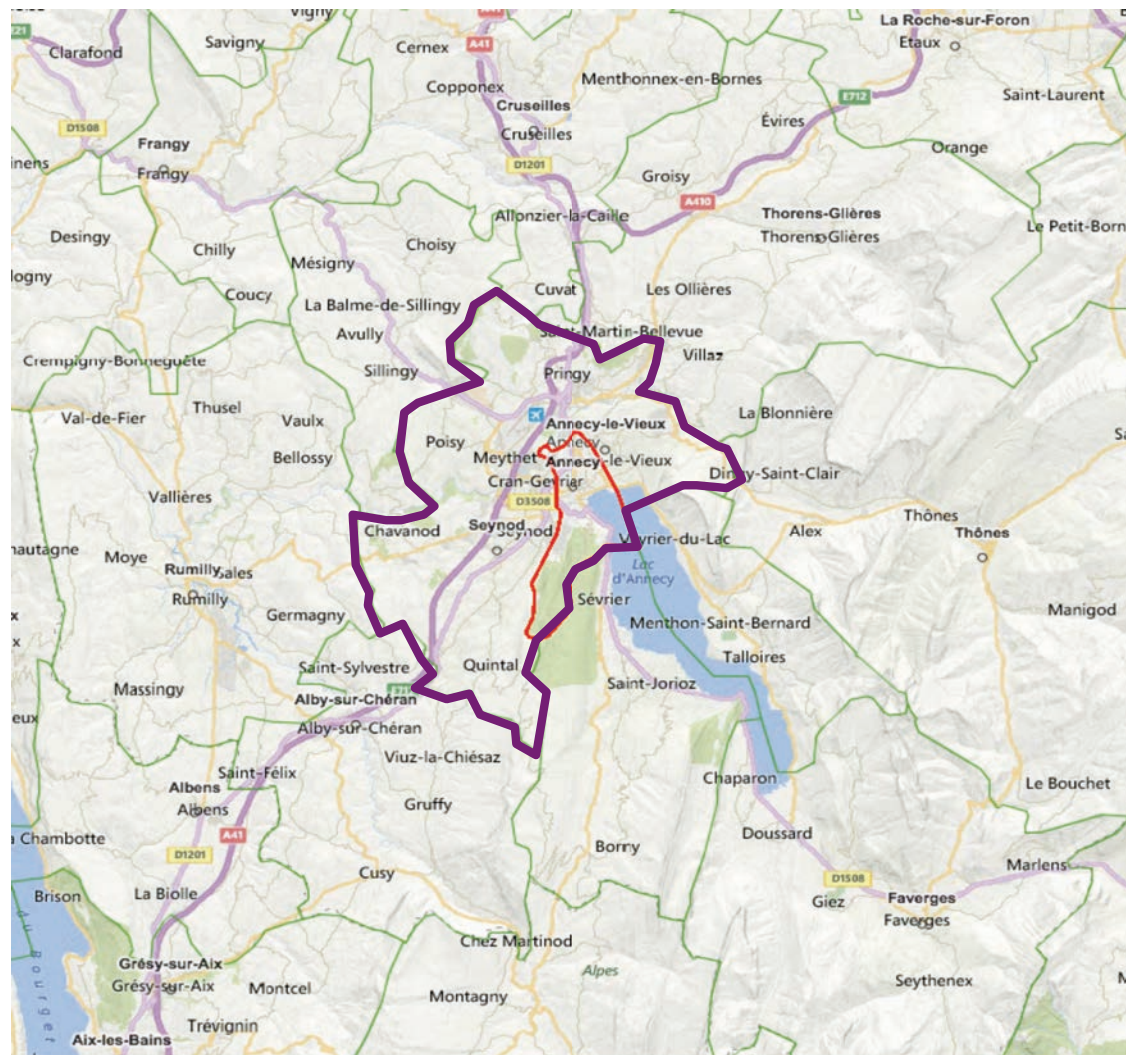
Les Abrets en Dauphiné



• L'exemple d'Annecy

La Communauté d'agglomération d'Annecy en 2015

- Une agglomération de 11 communes et 146 154 habitants
- Une ville-centre de 53 285 habitants représentant 36,45 % de la population de l'agglomération





- Fusion des 5 EPCI du bassin de vie d'Annecy
- Constitution d'une agglomération de 45 communes et 205 215 habitants
- Un poids de la ville-centre à périmètre constant ramené à 25,96 % de la population de l'agglomération

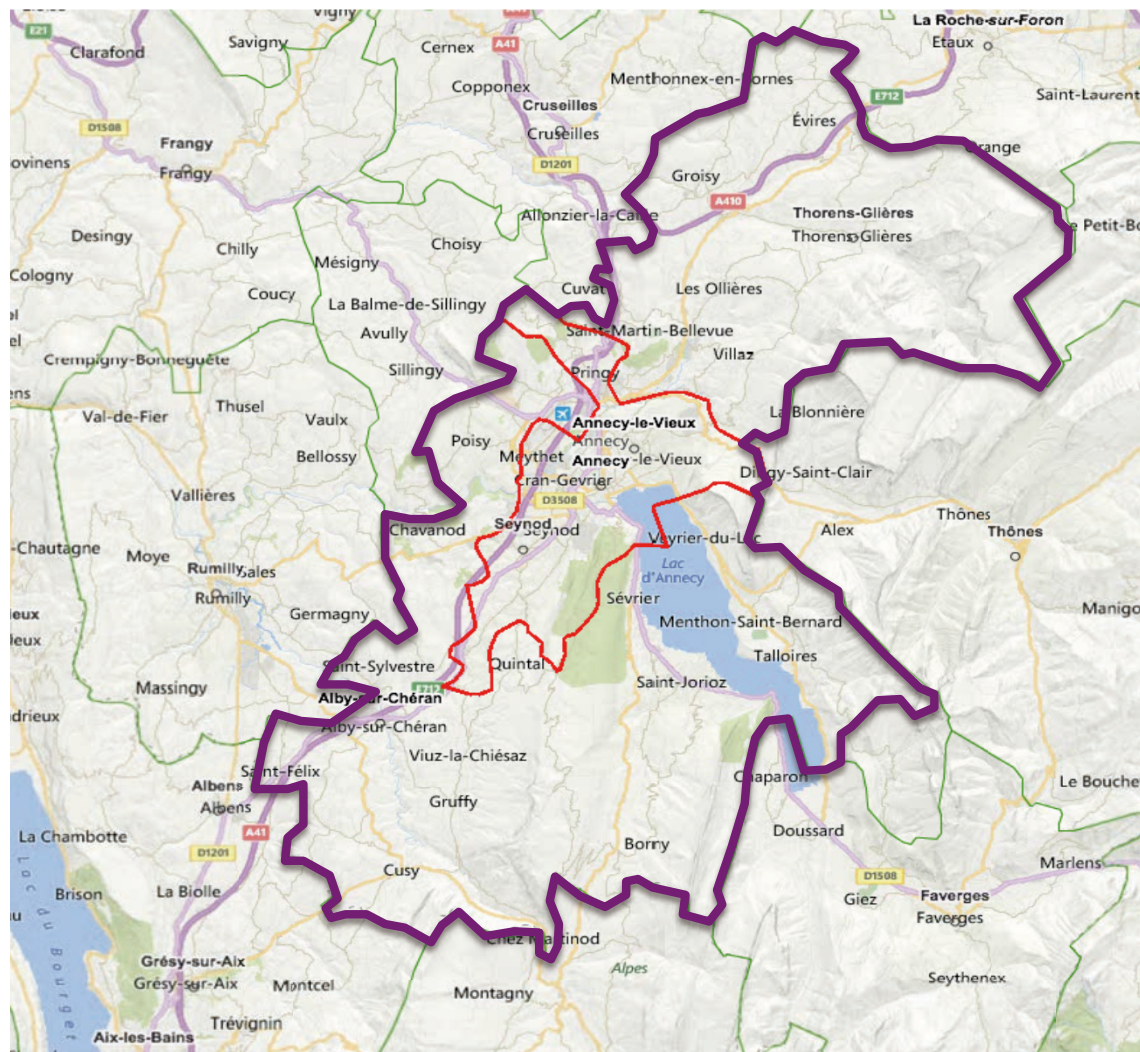




• L'exemple d'Annecy

Le choix des élus :

- Création de la **commune nouvelle d'Annecy** regroupant 6 communes :
 - Annecy
 - Annecy-le-Vieux
 - Pringy
 - Meythet
 - Cran-Gevrier
 - Seynod
- Soit **124 376 habitants**
- Un poids de la ville-centre après création de la commune nouvelle de 60,60 % de la population de l'agglomération
- Des compétences de proximité restituées par l'intercommunalité aux communes.

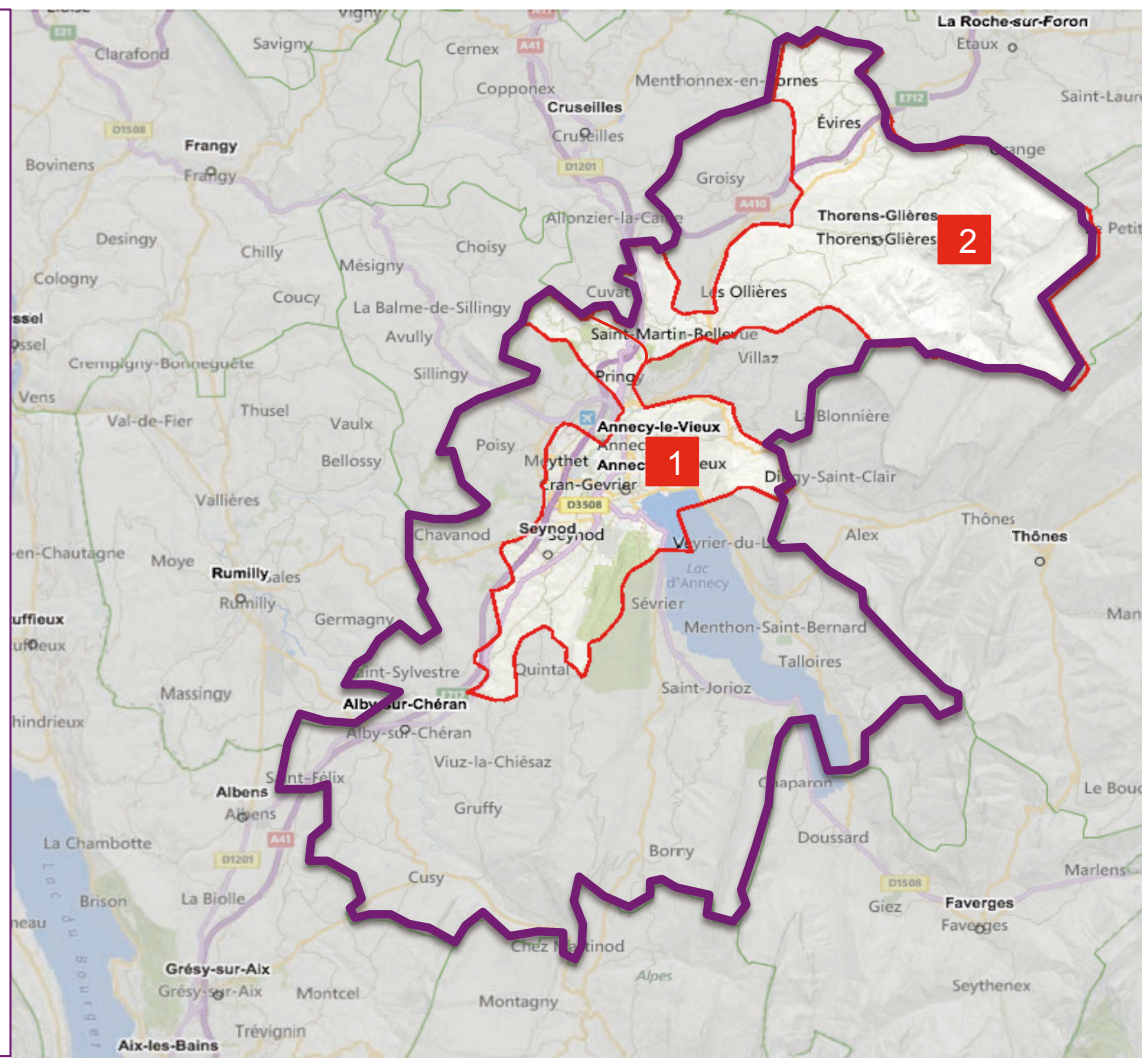




• L'exemple d'Annecy

Le choix des élus :

- **1** Création de la **commune nouvelle d'Annecy** regroupant 6 communes :
- **2** Création de la **commune nouvelle de Fillières** regroupant 5 communes :
 - Évires
 - Thorens-Glières
 - Aviernoz
 - Les Ollières
 - Saint-Martin de Bellevue
- Soit 9 035 habitants



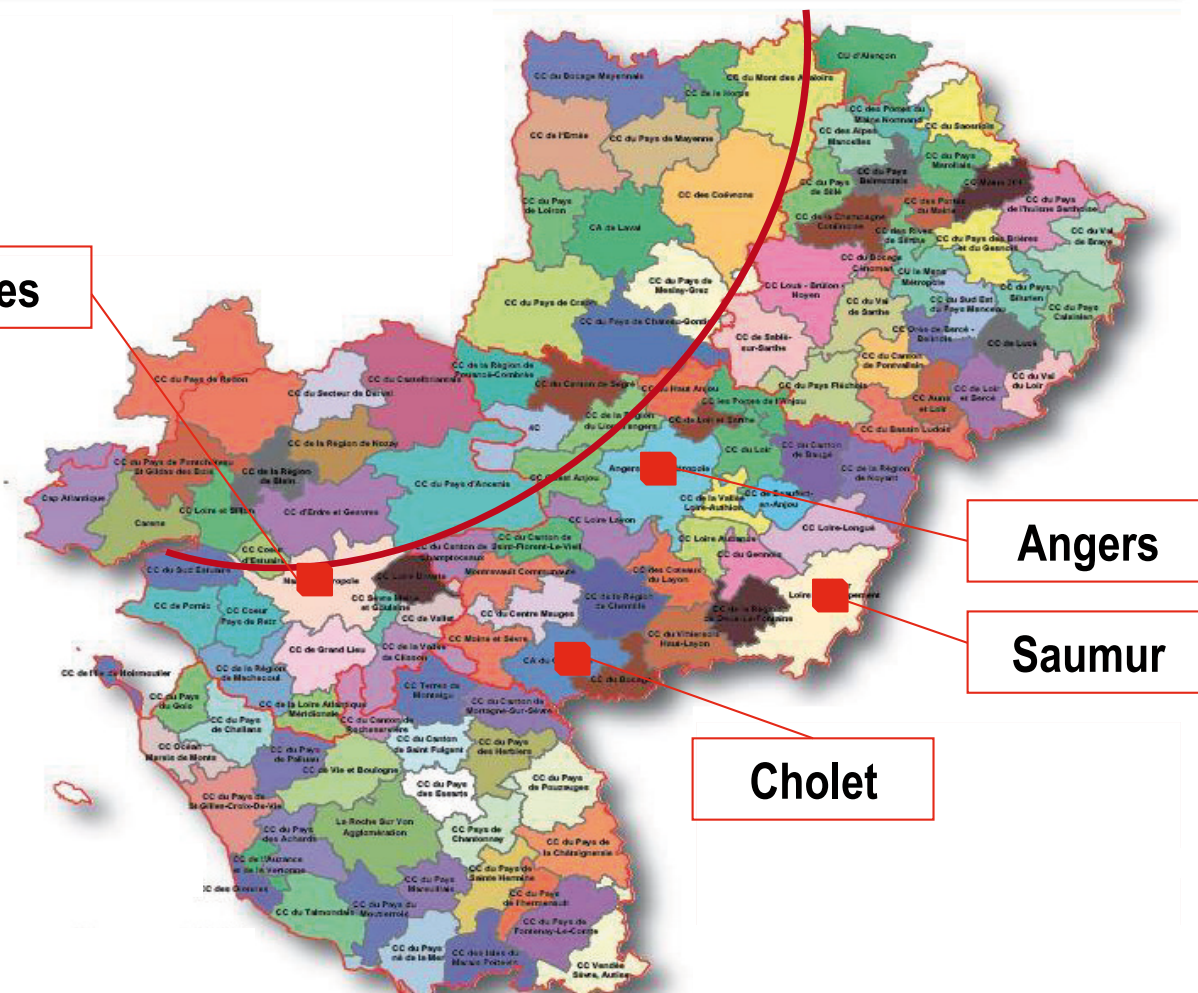


• L'exemple du Pays des Mauges

Les Pays de la Loire en 2015

- 2 communautés urbaines
- 7 communautés d'agglomération
- 128 communautés de communes
- Très peu d'évolution du périmètre des EPCI après le SDCI de 2010

Nantes



Angers

Saumur

Cholet



• L'exemple du Pays des Mauges

Le Pays des Mauges en 2015

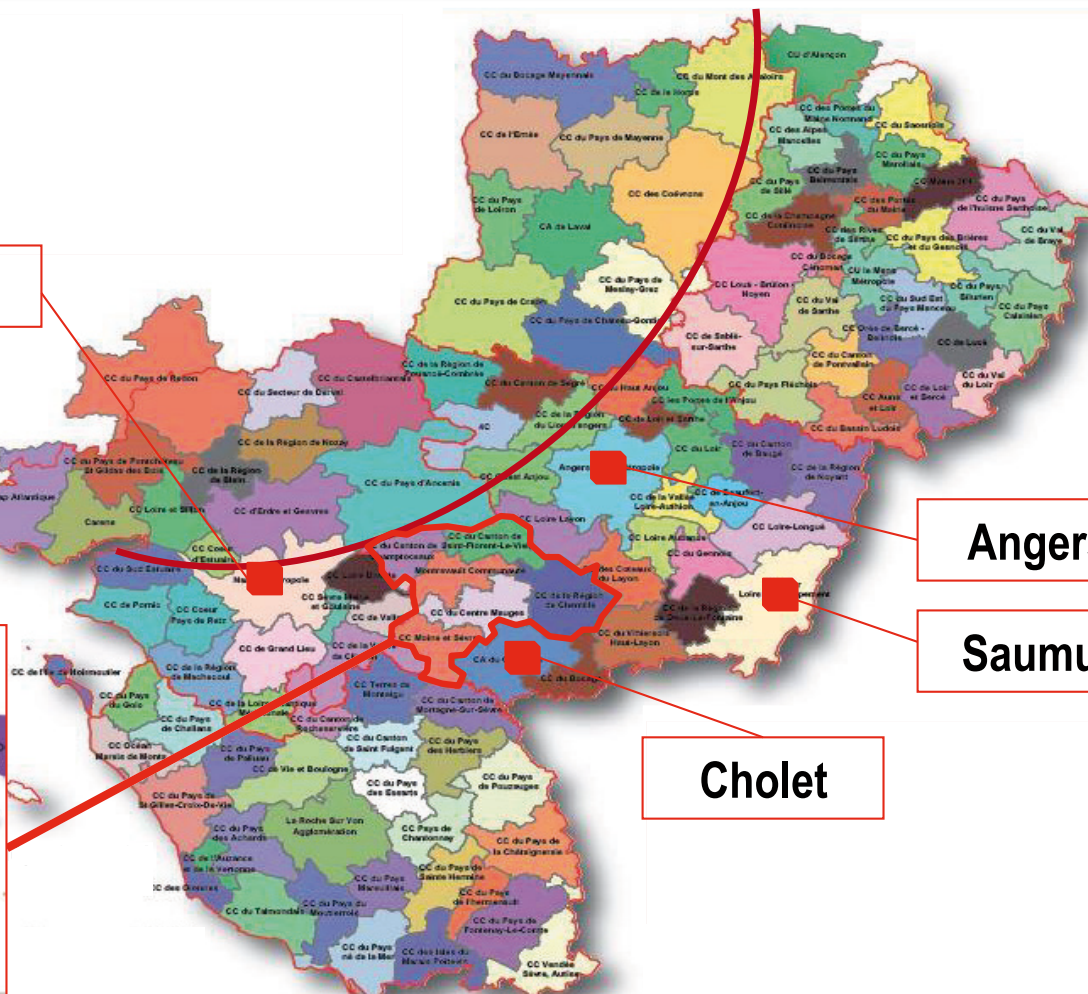
- 7 EPCI
- 70 communes

Nantes

Angers

Saumur

Cholet





• L'exemple du Pays des Mauges

Le Pays des Mauges en 2015

- 7 EPCI
- 70 communes

Le SDCI 2016

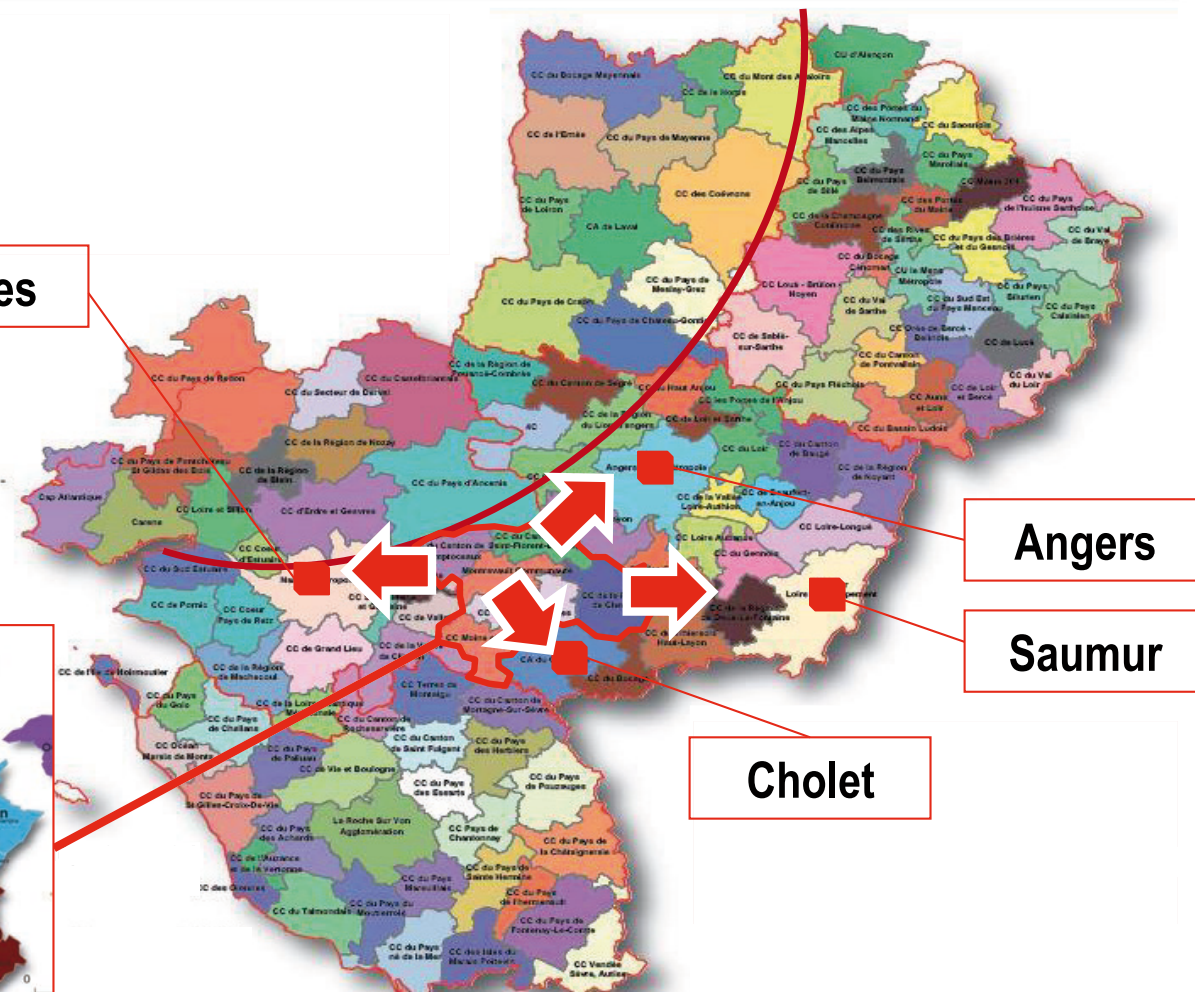
- 45 EPCI directement impactés par la loi NOTRe
- Un risque d'éclatement du Pays des Mauges

Nantes

Angers

Saumur

Cholet





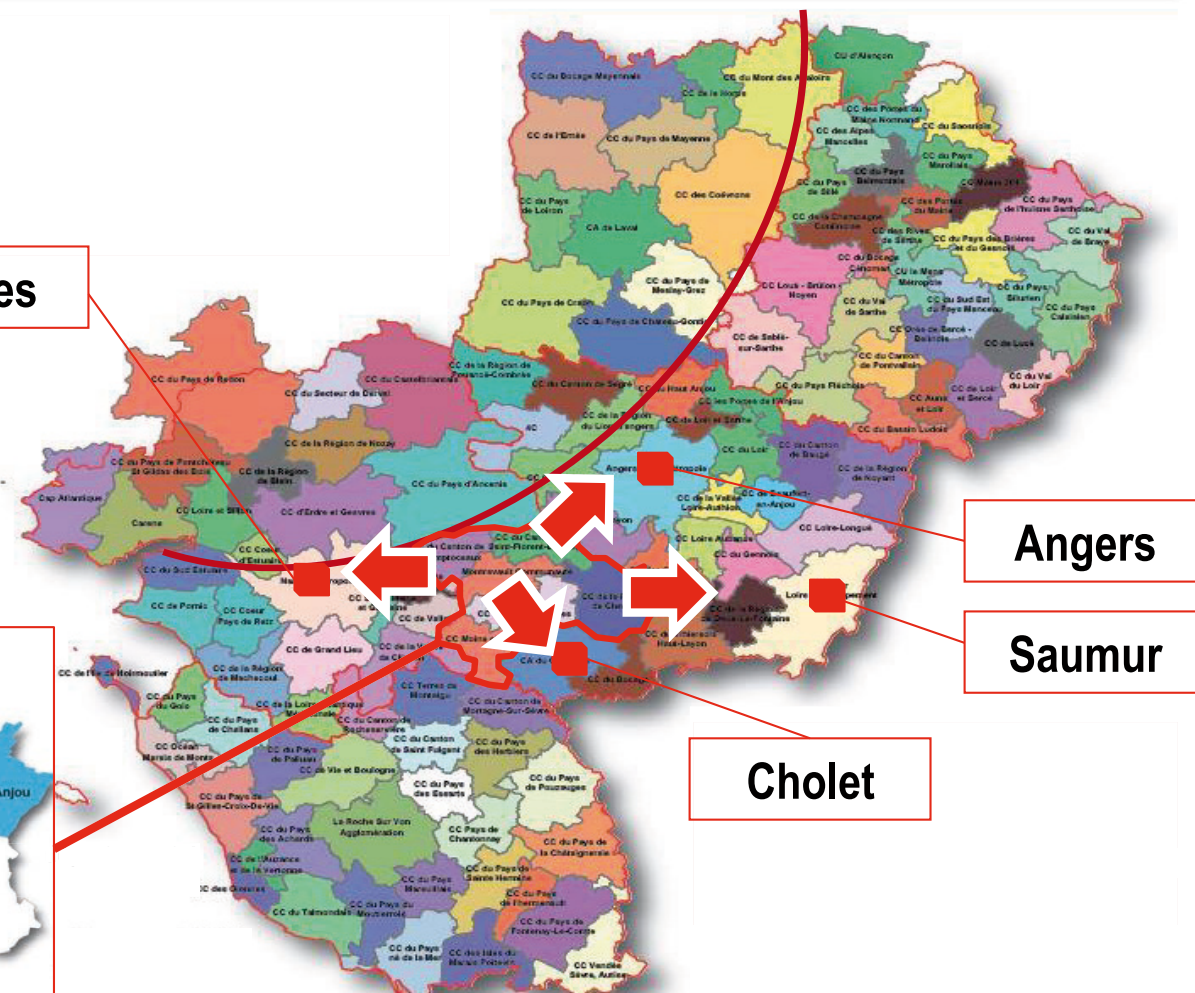
• L'exemple du Pays des Mauges

La réponse des élus au projet de SDCI

- Transformation de 6 des 7 EPCI du Pays des Mauges en commune nouvelle
- Création de la **CA du Pays des Mauges** sur le périmètre de l'ancien Pays (moins la CC du Bocage)



Nantes



Angers

Saumur

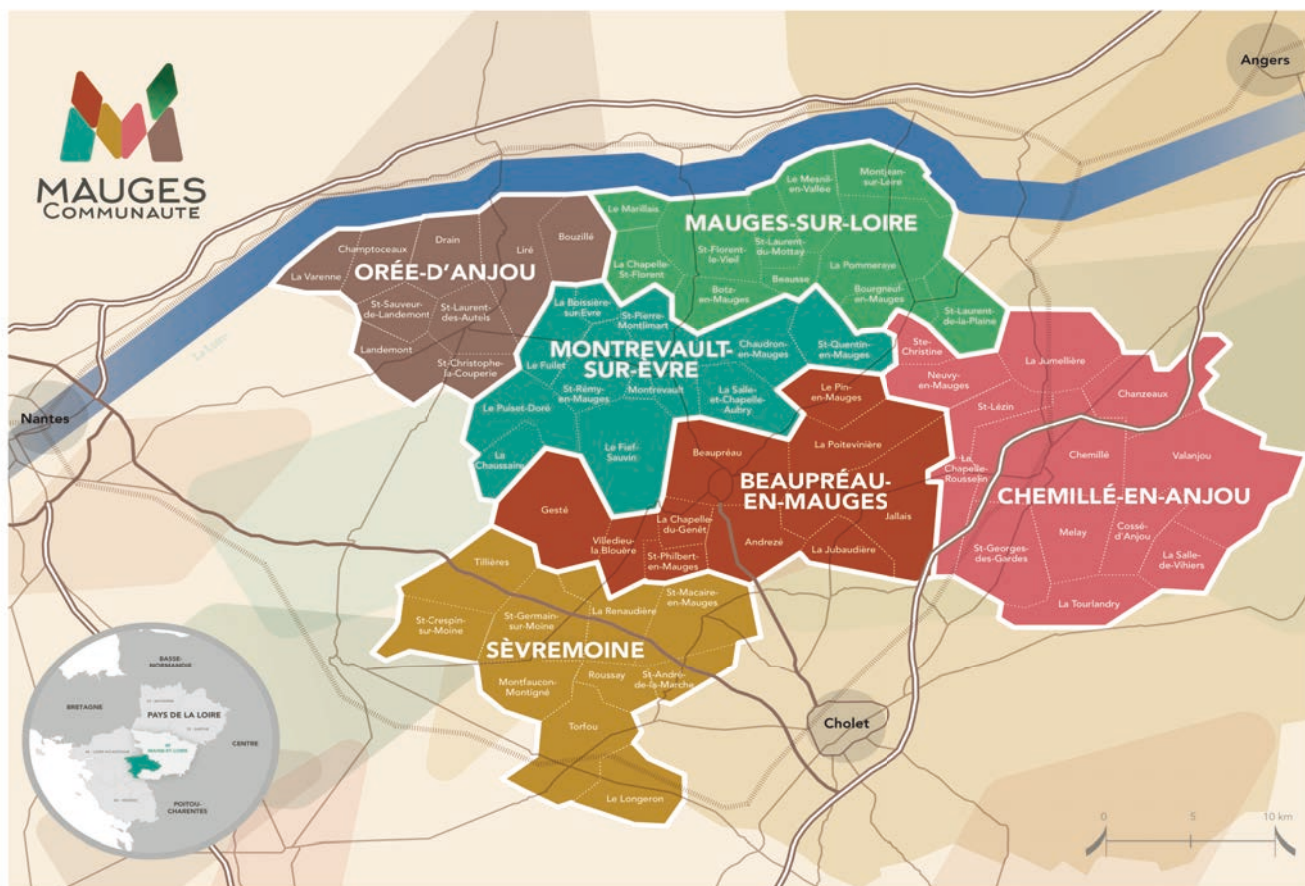
Cholet



• L'exemple du Pays des Mauges

La CA Mauges Communauté

- 6 communes nouvelles sur la base des anciens EPCI
- Les anciennes communes transformées en communes déléguées
- Les compétences de proximité maintenues dans les communes nouvelles
- Un EPCI de 120 000 habitants
- Les compétences structurantes gérées par le nouvel EPCI





- Les exemples d'EPCI transformés en communes nouvelles

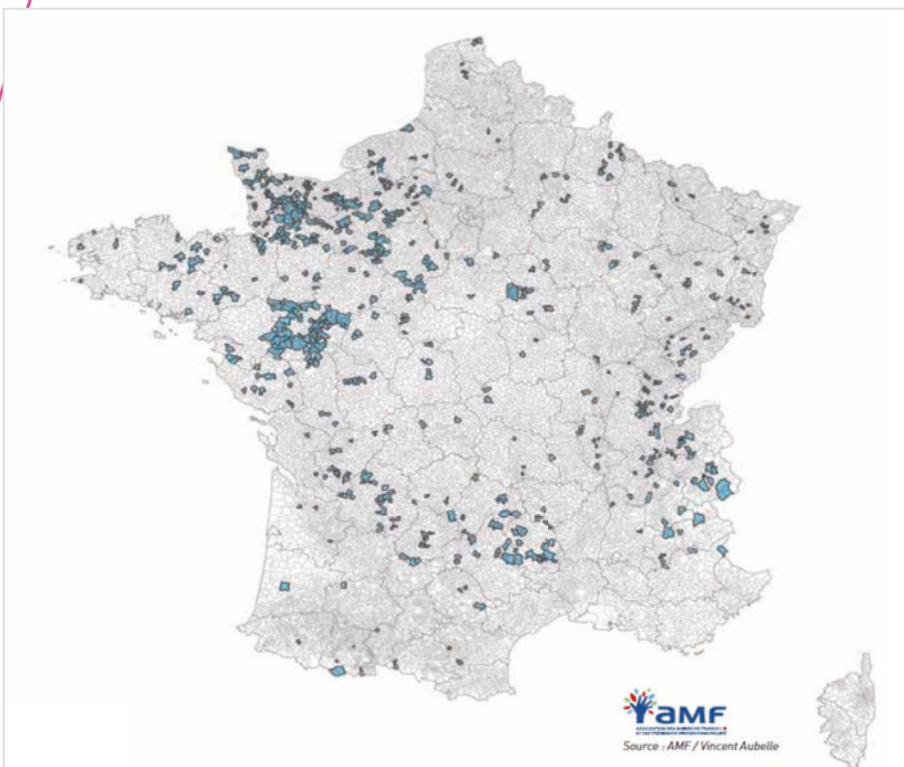
Nom et statut de l'EPCI transformé	Nom de la commune nouvelle	Date de transformation	Nb d'habitants de la commune nouvelle	Nb de communes déléguées
CU de Cherbourg	Cherbourg-en-Cotentin	2015	83 971	5
CC du Centre Mauges	Beaupréau-en-Mauges	2015	25 095	10
CC du Canton de Segré	Segré en Anjou Bleu	2016	18 253	15
CC de La Hague	La Hague	2015	12 374	19
CC du Petit-Caux	Petit-Caux	2015	9 213	18
CC de Séverac-le-Château	Séverac d'Aveyron	2015	4 232	5
CC des Premiers Sapins	Premiers Sapins	2015	1 537	6



Conclusion



Où en est-on de la création des communes nouvelles ?



Années	Nombre de communes nouvelles créées	Nombre de communes historiques regroupées	Nombre total de communes en France
2011-2014	25	70	36 639
2015	24	113	36 594
2016	325	1 111	35 808
2017	182	576	35 414
2018	36	93	35 357



Où en est-on de la création des communes nouvelles ?

- La commune nouvelle la plus peuplée : **Annecy, 121 809 habitants**
- La commune nouvelle la moins peuplée : **Val-d'Oronaye, 123 habitants**
- La commune nouvelle qui réunit le plus de communes historiques : **Livarot-Pays-d'Auge : 22 communes**
- La commune nouvelle la plus étendue : **Val-Cenis : 408,05 km²**
- **26 communes nouvelles** créées sur la totalité d'un EPCI
- **2 communes** nouvelles dont le périmètre s'étend sur plusieurs départements
- **29 communes nouvelles** ont supprimé les communes déléguées
- Mauges Communauté : première CA composée uniquement de communes nouvelles



La création des communes nouvelles constitue une formidable opportunité pour améliorer de manière significative le fonctionnement du bloc local et rééquilibrer le rapport entre des communes recomposées et qui ont vocation à s'occuper des services de proximité et des EPCI élargis qui assurent la cohérence de l'aménagement et la solidarité territoriale.

Pour la première fois depuis la relance de l'intercommunalité par la loi Chevènement, se présente la possibilité non pas de dévitaliser les communes mais de renforcer leurs prérogatives en bonne intelligence avec l'intercommunalité.

Une double responsabilité pour les élus locaux :

- **Aborder la question de la recomposition à partir d'une logique fonctionnelle** et pas d'une logique d'opportunité
- **Construire leur organisation territoriale plutôt que de risquer de se la faire imposer** par une future loi.