



CONCOURS EXTERNE DE REDACTEUR PRINCIPAL DE 2^e CLASSE TERRITORIAL SESSION 2017

ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC PROPOSITIONS OPERATIONNELLES

NOTE OBTENUE : 17 / 20

Ville de Joly-bourg
Secrétariat général

Joly-Bourg
Le 12 octobre 2017

RAPPORT à l'attention de Monsieur le Maire de Joly-Bourg

Vu la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ;
Vu la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes ;
Considérant le souhait des communes de Joly-Bourg, Petit-Bourg et Bourg-Charmant de fusionner leurs communes pour en faire une commune nouvelle.

De prime abord, il est intéressant de noter que le succès des communes nouvelles tend à se prouver puisqu'au 1^{er} janvier 2017, 542 communes nouvelles avaient vu le jour. Ces communes représentent environ 1 800 000 habitants. Ces derniers vivent désormais au sein d'une collectivité territoriale qui dispose des mêmes droits et obligations en termes de services publics qu'une commune mais qui doit également s'adapter aux communes déléguées par son organisation et son fonctionnement.

Elle permet de palier aux mille feuilles territorial dans un contexte général de baisse des dotations et d'augmentation des transferts de charges. Cette création doit s'inscrire dans une démarche volontaire des communes qui doit leur permettre, par la suite, d'être audible auprès des autres collectivités territoriales. Il s'agira de prendre connaissance de cette évolution législative et de ses intérêts (I), avant d'envisager les modalités de mise en œuvre de ce projet sur le territoire communal et sur celui des deux autres communes concernées (II).

I . La commune nouvelle, une évolution législative au service des intérêts communaux

La commune nouvelle, créée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, doit respecter certaines modalités afin de voir le jour (A). Une fois cette création effectuée, la commune nouvelle pourra faire bénéficier les communes regroupées de ses avantages (B).

A . Les modalités de mise en œuvre des communes nouvelles

Il convient d'observer la création de la commune nouvelle (1) avant d'envisager le statut des communes déléguées (2).

1 – La création des communes nouvelles

La commune nouvelle peut être créée de plusieurs manières. Il peut s'agir d'une démarche volontaire des conseils municipaux et, en ce cas un accord unanime à la majorité simple de chaque conseil doit être observé. A défaut, il peut s'agir de la demande des 2/3 au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant plus des 2/3 de la population totale de celui-ci. Il peut également s'agir de la demande du conseil communautaire d'un EPCI à fiscalité propre. Enfin, cette création peut être le fait du préfet. Il propose alors la création de la commune nouvelle et cette proposition doit bénéficier de l'accord des 2/3 au moins des conseils municipaux, la consultation de la population de chaque commune est obligatoire.

La commune nouvelle pour être créée doit bénéficier des délibérations concordantes des conseils municipaux qui aboutiront à un arrêté préfectoral actant la création de la commune nouvelle.

Il est important de préciser, à ce stade de l'analyse, que le rattachement de la commune nouvelle à une communauté est obligatoire. Ceci peut être fait au profit de la communauté dont les communes d'origine sont déjà membres ou bien au profit de l'une des communautés. En cas de communauté urbaine, le rattachement est automatiquement fait au profit de la communauté urbaine. Si la création de la commune nouvelle conduit à la disparition de la communauté, il faudra qu'elle adhère à une autre dans les 24 mois suivant sa création.

Il est important de noter que la création de la commune nouvelle implique des abandons de compétence et des mutualisations de moyens. Il est donc nécessaire de s'intéresser au sort des communes déléguées.

2- Le statut des communes déléguées

Les communes déléguées, une fois la commune nouvelle créée, vont perdre le statut de collectivités territoriales.

Il y aura alors institution d'un maire délégué qui sera, à partir de 2020, élu par le conseil municipal de la commune nouvelle. Il est possible d'adjoindre à ce maire un conseil communal et des adjoints. La mairie de la commune nouvelle peut être doublée d'annexes qui seront les mairies des communes déléguées.

Le maire délégué bénéficiera alors d'attribution de plein droit. Il sera officier d'état civil et de police judiciaire. Il pourra également recevoir des délégations territorialisées. Il conservera un rôle consultatif notamment en droit de l'urbanisme.

Un conseil de la commune déléguée peut être créé afin de gérer les équipements de proximité, certains services par délégation du conseil municipal de la commune nouvelle et pour donner des avis des projets de décision sur les affaires concernant le territoire.

Une fois les modalités de mise en place de la commune nouvelle analysées, il convient de voir les avantages que celle-ci procure.

B . Les avantages à l'instauration d'une commune nouvelle

Il convient tout d'abord d'analyser les avantages financiers (1) avant de voir les autres avantages induits par la création de la commune nouvelle (2).

1 – Une institution bénéficiant d'incitations financières

Avant le 1^{er} janvier 2017, les communes nouvelles bénéficiaient du pacte de stabilité de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Toutefois, la fin de ce dispositif ne veut pas dire la fin de tout avantage financier lié à la création d'une commune nouvelle. En effet, d'autres avantages existent et ceux-ci ne sont pas liés à des dates de création ou des seuils de population en terme d'exigibilité.

Ainsi, les communes nouvelles pourront percevoir le montant de dotation de solidarité rurale (DSR) que percevait chaque commune avant de se regrouper.

Les transferts de biens, droits et obligations résultant de la création de la commune nouvelle sont exemptés de tout droit, taxe, salaire et honoraire.

De plus, elles bénéficient du versement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée l'année des dépenses et non l'année $n + 1$ ou $+ 2$. Si la commune nouvelle prend la place d'une communauté déjà existante, elle pourra bénéficier de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de compensation.

Enfin, outre les effets de la mutualisation, la commune nouvelle bénéficiera de la DETR qui sera prioritairement dirigée vers elle.

Outre ces avantages financiers, la création d'une commune nouvelle est également l'occasion de renforcer les services rendus à la population tout en ayant l'opportunité d'unir les forces des communes regroupées.

2 – Une collectivité plus forte au service de la population

Il apparaît que la baisse des dotations et l'augmentation des transferts de charges soient une raison pour que les communes se regroupent mais elles peuvent également le faire afin de maintenir un investissement conséquent sur le territoire et un niveau satisfaisant des services publics. La commune nouvelle est également un moyen de mutualiser les compétences, les biens, les services, le personnel, les moyens financiers afin de répondre à ces nouvelles compétences.

Il s'agit également pour la commune nouvelle d'aménager le territoire de manière complémentaire et de bénéficier des atouts des autres communes afin d'élargir sa palette d'accès aux services et aux équipements.

De plus, la commune nouvelle répond parfaitement à l'adage selon lequel l'union fait la force. Ceci lui permettra donc d'être audible face aux autres collectivités.

Enfin, la commune nouvelle ne doit pas uniquement s'inscrire dans une perspective financière mais elle doit être un projet conduit dans l'intérêt des habitants. L'union des communes déléguées doit ainsi être le moteur d'une amélioration de la qualité de vie économique, sociale et environnementale de la population. Elle ne doit pas être perçue comme une menace mais comme une chance.

La volonté de créer une commune nouvelle doit donc être un véritable projet collectif qui se doit d'être participatif et prospectif.

II – La commune nouvelle, un projet à construire dans le temps et avec l'aide d'une diversité d'acteurs

Le choix de fusionner des communes entre elles ne doit pas être le fruit du hasard et mérite réflexion (A). Cette réflexion, pour être productive doit être conduite en présence des acteurs locaux (B).

A – Un projet étudié en amont

La commune nouvelle, pour voir le jour, doit bénéficier d'une concertation des élus locaux sur l'élaboration d'une charte fondatrice (1) et sur un lissage progressif des taux de fiscalité (2).

1 – La charte fondatrice, le pilier de la commune nouvelle

En amont de la rédaction de cette charte, il semble indispensable que les élus locaux se réunissent afin d'organiser la gestion future des compétences. Il sera bon de faire, dans ce cas, appel à un cabinet extérieur qui pourra dresser un bilan des points forts et des points faibles de chaque commune afin de savoir comment les compétences devront être réparties. Le recours à une personne extérieure permettra d'éviter les conflits d'intérêts.

Une fois ceci établi, il sera nécessaire de passer par l'élaboration d'une charte qui fixera les principes fondateurs de la commune nouvelle. Elle devra faire un historique et rappellera le contexte de la création de cette commune nouvelle. Il sera bon d'y rappeler les habitudes de vie de la population, les coopérations existantes et les enjeux et perspectives de cette création.

Ceci permettra de formaliser le projet commun de territoire défini entre les élus.

Cette charte pourra évoluer en fonction de la discussion qui naîtra avec les services et la population mais il est bon qu'elle existe dès le départ.

2 – Le lissage progressif des taux de fiscalité

Il s'agit bien souvent de l'un des points qui cristallise les difficultés. Afin d'éviter ceux-ci, il faudra prévoir un lissage progressif des taux de fiscalité. L'unification des taux d'imposition semble essentielle afin de permettre à la commune nouvelle de s'implanter. Il faut toutefois noter que l'harmonisation de la fiscalité et des impôts doit également être couplé d'une harmonisation sur le budget. La commune nouvelle afin de réussir sa création doit se mettre à la portée des services et de la population.

B – Une participation des acteurs locaux indispensable à la réussite du projet

Cette participation peut être interne (1) ou externe (2).

1 – La participation en interne, l'implication du personnel et des services

Il est important d'associer les services à la mise en place de la commune nouvelle. Ceux-ci pourront donner des informations essentielles à l'élaboration du projet. De plus, il apparaît important de commencer la mutualisation avant même la création de la commune nouvelle. Cela habituera les agents à la mutualisation et cela permettra une meilleure organisation une fois la création actée. De plus, l'élaboration d'un calendrier interne semble primordiale afin que chacun sache quels sont les délais à respecter.

Il semble que la création de la commune nouvelle est une révolution qui peut être faite de l'intérieur.

2 – La nécessaire participation citoyenne et la communication autour du projet

Afin de ne pas blesser les susceptibilités, il convient de constituer des groupes de travail, des conseils de village, de quartier.

Il semble également opportun de créer un site internet participatif qui permettra aux opinions de s'exprimer. Il apparaît bien souvent que la création du nom soit problématique. Il semble alors intéressant de demander à la population son avis en impliquant la presse. Une annonce peut également être faite en conseil municipal. Cette implication de la population sur le nom peut également être recherché sur les services mutualisés. Un questionnaire pourra alors être mis à disposition des habitants afin qu'ils énoncent leurs souhaits.