



# recueil d'expérie de l'action social des communes nouvelles dans le Maine et Loire recueil d'expériences de l'action sociale

Avec le soutien de

**Territoires Conseils** un service Banque des Territoires



#### Au

 I<sup>er</sup> janvier 2018, le territoire métropolitain comptait 560 communes nouvelles, soit une population de 1.9 millions d'habitants et près de 1 900 communes regroupées.

D'aucuns diront que la création des communes nouvelles a été grandement motivée par le dispositif d'incitation financière mis en place en mars 2015 (Loi n° 2015-292). Cette année-là, une bonification de la DGF de 5 % est en effet instaurée, pendant 3 ans, pour les communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants et créées avant le l'er janvier 2016. Cela dit, d'autres raisons plus stratégiques semblent également motiver cette dynamique : la volonté des élus locaux de continuer à peser dans un paysage marqué par un fort développement d'intercommunalités parfois de très grande taille. Pour certaines communes, l'objectif fut alors de se rassembler avant les fusions d'intercommunalités pour préserver leur identité territoriale et conserver des habitudes de travail en commun et de mutualisation. Ce choix de se constituer en commune nouvelle peut avoir une incidence directe sur l'organisation de l'action sociale locale sur le territoire comme le montrent les exemples décrits ci-après dans le département de Maine et Loire.

Le département de Maine et Loire est en effet de loin celui où la création de communes nouvelles a été la plus importante entre 2014 et 2017. Le nombre de communes est ainsi passé de 357 à 184 en seulement trois ans. Ainsi, dans les Mauges, 6 intercommunalités (EPCI) représentant une soixantaine de communes se sont transformées en 6 communes nouvelles avant d'intégrer une nouvelle intercommunalité.

Ces changements d'échelle n'ont pas été sans impact sur l'organisation de l'action sociale locale. Pour les élus, ce fut l'occasion d'analyser les besoins sociaux des nouveaux territoires constitués et de repenser l'action sociale autour de plusieurs objectifs : maintenir la proximité tout en structurant et en développant l'offre de services mais aussi lutter contre le non recours aux droits.

Ressources de la commune nouvelle Communes nouvelles et CCAS

Communes nouvelles: pour quoi faire?

Transformer son EPCI avant une fusion : une dynamique et une volonté politiques Exemples de Chemillé en Anjou et Beaupréau en Mauges

Transformer son EPCI avant une fusion pour avoir plus de poids dans la future intercommunalité Exemple des Hauts d'Anjou

Transformer son EPCI avant une fusion pour continuer à travailler ensemble

Exemple de Loire Authion

Créer une commune nouvelle pour porter un projet de territoire Exemple d'Erdre en Anjou

Quel état des lieux avant la création du CCAS de la commune nouvelle? Analyse des besoins sociaux du nouveau territoire Concertation entre les communes déléguées et leurs CCAS

Commune nouvelle : comment maintenir la proximité du CCAS?

Une commune nouvelle divisée en quartiers Des Centres Délégués d'Action Sociale

Les élus référents pour maintenir la proximité

Quelles avancées en matière d'action sociale locale avec la création d'une commune nouvelle?

Concertation Accès aux droits Ressources humaines

Conclusions

4

## Communes nouvelles: pourquoi? comment?

Cette nouvelle forme d'organisation communale est issue de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dont le régime a été modifié par la loi du 16 mars 2015 venue améliorer les conditions de création des communes nouvelles.

La création de la commune nouvelle résulte de deux dynamiques : elle est issue soit du regroupement de plusieurs communes, soit de la transformation d'une communauté de communes. L'objectif dans les deux cas est de disposer d'une collectivité plus forte (territorialement, politiquement et financièrement), capable de peser davantage dans des intercommunalités toujours plus grandes.

### L'organisation de la commune nouvelle

La commune nouvelle est créée par décision unanime des communes concernées, selon les modalités suivantes : les anciennes communes conservent leur nom et leurs limites territoriales mais ne sont plus des collectivités territoriales à part entière (seule la commune nouvelle dispose de la clause de compétence générale).

Elles deviennent automatiquement des communes déléguées (sauf opposition des communes préexistantes) :

- chacune dispose d'un maire délégué et éventuellement d'un ou plusieurs adjoints, désignés par le conseil de la commune nouvelle en son sein;
- chacune se voit dotée d'une mairie annexe (pour l'établissement des actes d'état civil notamment) ;
- il est possible d'instituer un conseil de la commune déléguée. Celui-ci peut recevoir, par délégation de la commune nouvelle, la gestion d'équipements ou de services de la commune "historique". Il délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité (écoles, social, culturel, sportif...) qu'il gère et est saisi pour avis des projets de délibération sur les affaires exécutées sur le territoire de la commune nouvelle.

Concernant la commune nouvelle :

- elle s'appuie sur un conseil municipal selon deux configurations possibles: il est théoriquement composé de 69 élus au maximum (loi de 2010) mais peut conserver à titre dérogatoire, jusqu'au renouvellement des conseils municipaux (2020, 2026...) l'ensemble des conseillers municipaux en place à la date de la création de la commune nouvelle (régime dérogatoire institué par la loi du 16 mars 2015);
- les maires des anciennes communes, en fonction au moment de la création de la commune nouvelle, deviennent, de plein droit, maires délégués et adjoints "de droit", de la commune nouvelle.

### Ressources de la commune nouvelle

La création de la commune nouvelle déclenche un certain nombre d'avantages ou de garanties en matière de ressources :

- les communes nouvelles regroupant au plus 150.000 habitants (ou l'ensemble des communes d'une communauté) et créées entre le 2 janvier 2017 et le ler janvier 2019 sont exonérées de la baisse de DGF et donc garanties de percevoir les montants de DGF (dotation forfaitaire mais aussi mécanisme de péréquation) que percevaient chaque commune avant de se regrouper;
- elles bénéficient d'une bonification de la DGF de 5 % pendant 3 ans (bonifications des dotations forfaitaires communales perçues par les communes l'année précédente);
- 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.

### Communes nouvelles et CCAS

La loi de 2010 est muette sur l'organisation de la politique sociale au sein de la commune nouvelle. On sait seulement que la commune nouvelle, comme toute commune, est tenue par l'obligation de constituer un CCAS (si population > 1 500 hab.). En revanche, rien n'est dit sur le maintien de "compétences sociales" dans les communes déléguées.

C'est dans le cadre de la charte fondatrice de la commune nouvelle que peut être réglée cette question, charte dont l'objet est notamment de régler les questions de gouvernance et d'organisation entre commune nouvelle et communes déléguées.

Il appartient donc aux élus de s'accorder sur les modalités à mettre en œuvre : ainsi, durant une phase transitoire, les CCAS des communes historiques peuvent être maintenus le temps d'harmoniser les différentes pratiques d'action sociale. Pour assurer une proximité de l'action sociale sur l'ensemble du périmètre de la commune nouvelle, il est conseillé dans le cadre de cette charte, de maintenir, même à terme, une présence a minima de relais d'action sociale dans chacune des anciennes communes. Si les textes sont peu précis, on peut imaginer que cette présence repose sur le principe des sections de centre d'action sociale, une organisation inscrite dans le code de l'action sociale en cas de fusion de communes (articles R.123-31 et suivants) qui permet le cas échéant de mener des actions définies conjointement avec le conseil d'administration de la commune "centre", sur la base de moyens attribués par cette dernière.

### Communes nouvelles: pour quoi faire?

## Transformer son EPCI avant une fusion : une dynamique et une volonté politiques

Exemples de Chemillé en Anjou et Beaupréau en Mauges

Parmi les EPCI invités à fusionner dans le cadre de la mise en application de la loi NOTRe au 1 er janvier 2017, 6 communautés de communes du sud-ouest du département de Maine et Loire ont été appelées à devenir la communauté d'agglomération Mauges Communauté

Profitant de ces fusions à venir, les élus ont décidé de transformer les communautés de communes en communes nouvelles, entre 2015 et 2017.

C'est le cas notamment pour la communauté de

communes Centre Mauges (10 communes) devenue dès fin 2015, la commune nouvelle de Beaupréau en Mauges qui couvre un territoire de 230 km<sup>2</sup> pour 23 000 habitants et pour la communauté de communes de la région de Chemillé (13 communes) devenue la commune nouvelle de Chemillé en Anjou qui s'étend sur 324km<sup>2</sup> et regroupe 21 000 habitants. Ces communes nouvelles ont été créées sans accompagnement particulier. Elles ont néanmoins bénéficié de la volonté des élus des 6 anciennes intercommunalités et de leurs équipes de travailler de manière constructive via notamment la mise en place de groupes de travail techniques et politiques réunis de façon hebdomadaire pendant tout un trimestre. En complément, des réunions publiques de concertation et d'informations ont été menées. C'est le cas notamment sur le territoire de Chemillé en Anjou qui a organisé une vingtaine de rencontres avec les habitants des différentes communes amenées à se regrouper entre avril et juin 2015 pour préparer la création de la commune nouvelle

Avant 2017 : 6 Communautés de Communes

CC du Canton de St Florent/Vieil
CC du Canton Champtoceaux
CC du Canton de Montrevaux
CC de la région de Chemillé
CC du Centre Mauges
CC Moine et Sevre

Après 2017 : I communauté d'agglomération composée de 6 Communautés de Communes



votée le 02 juillet et officialisée le 15 décembre 2015.

## Transformer son EPCI avant une fusion pour avoir plus de poids dans la future intercommunalité

Exemple des Hauts d'Anjou

Dans le même temps, un peu plus au nord du département, nombreux étaient les élus de l'ancienne communauté de communes du Haut Anjou (10 190 habitants), historiquement composée de 10 communes, à souhaiter se transformer en commune nouvelle avant le rapprochement avec 2 autres EPCI (les communautés de communes de la région du Lion d'Angers et de l'ouest-Anjou) qui constitueraient alors, au 1er janvier 2017, la communauté de communes des Vallées du Haut Anjou. Les motivations des élus étaient simples : avoir plus de poids dans la nouvelle intercommunalité qui verrait le jour avec l'application de la loi NOTRe.

Après 2 votes en juin et septembre 2016, ce sont finalement 7 communes sur les 10 communes de la communauté de communes du Haut Anjou qui fusionnent pour devenir, dès le mois de décembre 2016 la commune nouvelle des Hauts d'Anjou (5 400 habitants).

## Transformer son EPCI avant une fusion pour continuer à travailler ensemble

Exemple de Loire Authion

Un peu plus au centre, voisine de la Communauté d'Agglomération d'Angers, préexistait la Communauté de Communes Vallée Loire Authion, qui a suivi le mouvement de transformation d'EPCI en communes nouvelles. Parmi les 8 communes de cet EPCI, 7 ont voté favorablement pour la création, en 2016, de la commune nouvelle Loire Authion (16 000 habitants).

La volonté politique, sur ce territoire comme sur bien d'autres, allait au-delà des questions de dotations finan-

cières. Il s'agissait pour les 7 communes de continuer à travailler ensemble et de conserver une certaine proximité entre élus et habitants.

## Créer une commune nouvelle pour porter un projet de territoire

Exemple d'Erdre en Anjou

La commune nouvelle d'Erdre en Anjou (5 800 habitants) a été créée à la fin de l'année 2015 pour répondre à la volonté des élus de 4 communes qui souhaitaient continuer à travailler ensemble pour porter un projet de territoire. En effet, ces 4 communes dont 3 appartenaient à l'ancienne communauté de communes du Lion d'Angers avaient, historiquement, des habitudes de travail liées à une forte intégration de compétences et de services. Les entreprises historiques : ERAM, les Ardoisières à La Pouëze, les briqueteries à Vern d'Anjou... ont formé un bassin d'emploi sur le territoire ; les associations travaillaient ensemble au sein d'ententes, les agriculteurs étaient regroupés au sein de CUMA (Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole), etc.

Pour les élus, il était indispensable de continuer et d'aller plus loin dans la mutualisation des services (administratifs et techniques) des communes, mais aussi de développer l'offre de services à la population. Par ailleurs, le maintien de la DGF a facilité et accéléré la création de la commune nouvelle d'Erdre en Anjou.

## Quel état des lieux avant la création du CCAS de la commune nouvelle?

## Analyse des besoins sociaux du nouveau territoire

A **Chemillé en Anjou**, chacune des 12 communes préexistantes disposait d'un CCAS. Des coopérations existaient entre certains CCAS du territoire notamment pour le transport solidaire, le portage des repas et la banque alimentaire.

L'analyse des besoins sociaux sur le périmètre de la commune nouvelle est apparue comme indispensable pour les élus afin notamment de "permettre au territoire d'impulser un nouvel élan de son attractivité", comme le souligne Bernard BRIODEAU, adjoint au pôle Solidarité-Familles de la commune.

C'est accompagné par un cabinet extérieur que les communes déléguées ont pu réaliser une ABS pour une étude globale et précise du nouveau territoire constitué. Celle-ci a notamment permis d'identifier la nécessité de redéfinir la politique enfance/jeunesse et d'harmoniser les tarifs des ALSH, d'impulser une démarche de coordination des acteurs de l'insertion, de repenser la lutte contre l'isolement des personnes âgées, etc.

Dans les communes préexistantes à la création de la commune nouvelle des Hauts d'Anjou, peu de CCAS étaient actifs et 2 des 7 communes préexistantes n'en possédaient pas. Une seule commune avait développé les actions de son CCAS en proposant notamment un accueil de jour pour les SDF. Les autres CCAS avaient, en majorité, pour mission unique le repas des aînés et quelques secours d'urgences octroyés aux personnes en difficulté, pour un budget annuel de quelques centaines d'euros.

Aujourd'hui, près de deux ans après sa création, la

commune nouvelle des Hauts d'Anjou a acquis Balises-UNCCAS, l'outil d'aide à la réalisation de l'ABS. Celui-ci permettra une analyse fine des données sociales du nouveau territoire qui, couplée au travail d'agents dédiés et à l'engagement des administrateurs du CCAS débouchera sur le développement d'une offre sociale adaptée aux besoins. En attendant ces évolutions, le CCAS de la commune nouvelle des Hauts d'Anjou a bien entendu repris les missions et services préexistants à savoir : l'aide sociale légale et facultative, la gestion de l'accueil de jour pour les sans domicile fixe et la collaboration avec la Banque Alimentaire.

## Concertation entre les communes déléguées et leurs CCAS

Du côté d'**Erdre en Anjou**, l'analyse des besoins sociaux n'est pas encore à l'ordre du jour. Mais un diagnostic mené par la CAF couplé à une concertation entre CCAS permet déjà d'identifier les besoins et de développer les actions menées avant la fusion par les CCAS des communes déléguées.

A Beaupréau en Mauges, les diagnostics réalisés par la MSA et la CAF via le Centre Social sont venus compléter le bilan d'activités des CCAS préexistants. Certaines actions ont ainsi été déployées sur l'ensemble de la commune nouvelle telle que les actions de la banque alimentaire, le SSIAD et le portage de repas.

Enfin, à **Loire Authion**, l'agent qui gérait l'action sociale au sein de l'EPCI avant sa transformation en commune nouvelle, est venu travailler au développement du CCAS de celle-ci. C'est notamment dans ce cadre qu'il a réalisé, durant près d'un an, un état des lieux précis des actions menées par les 7 communes préexistantes et leurs CCAS.

L'harmonisation des pratiques a ainsi été facilitée, entrainant parfois, la suppression de certaines actions et en déplaçant, par exemple, le repas des ainés du CCAS vers le budget fêtes et cérémonies de chaque commune déléguée.

# Commune nouvelle : comment maintenir la proximité du CCAS?

### Une commune nouvelle divisée en quartiers

La commune nouvelle de Beaupréau en Mauges est divisée en trois quartiers (Nord-Est, Ouest et Sud-Sud-Est), chacun réunissant plusieurs communes déléguées. La proximité du CCAS avec les habitants est ainsi maintenue. Le portage de repas, par exemple, est organisé par quartier.

En complément, l'ensemble des démarches est dématérialisé.

Toute demande d'aide alimentaire suit désormais un circuit précis : la demande est numérisée puis transmise au CCAS de la commune nouvelle par le travailleur social. Le bon est ensuite envoyé à l'élu de la commune déléguée puis transmis à l'accueil de la mairie de la commune déléguée qui se chargera de le remettre à l'usager.

### Des Centres Délégués d'Action Sociale

Sur la commune nouvelle de Chemillé en Anjou, les 12 CCAS des communes déléguées se sont transformés en

Centres Délégués d'Action Sociale (CDAS). Ces instances informelles sont le relais de proximité du CCAS de la commune nouvelle dans les communes déléguées. Elles seront maintenues jusqu'aux prochaines élections municipales, en 2020.

Les CDAS n'ont aucune compétence propre. Néanmoins, elles permettent, d'une part, aux membres des conseils d'administration des CCAS des communes préexistantes à la commune nouvelle de continuer à se réunir pour réfléchir et se positionner sur les problématiques sociales rencontrées dans les communes déléguées; d'autre part, de porter leur voix via l'élu de chaque commune déléguée qui siège au conseil d'administration du CCAS de la commune nouvelle, tant au niveau des demandes d'aide individuelle que du développement de nouvelles actions que porterait le CCAS.

Concrètement, chaque CDAS donne un avis sur les dossiers déposés dans la commune déléguée avant de les transférer au CCAS de la Commune nouvelle qui prend la décision finale de l'octroi d'une aide.

Le fonctionnement des demandes d'aide est similaire à celui appliqué à Beaupréau en Mauges, à la différence près que tout n'est pas encore dématérialisé.

## Les élus référents pour maintenir la proximité

A Loire Authion, la proximité est maintenue au travers d'un comité social local dans chaque commune déléguée. Ces comités sont présidés par le maire adjoint au social de la commune et composés des membres des Conseils d'administration des CCAS des communes préexistantes. Ces instantes informelles conservent le lien entre le CCAS de la commune nouvelle et les communes déléguées en permettant, notamment, aux anciens administrateurs des CCAS de continuer à partager leur connaissance du contexte local. L'adjoint aux affaires sociales de chaque commune déléguée continue à jouer le rôle de premier accueil puisqu'il reçoit les personnes et passe

ensuite le relais à la Conseillère en Economie Sociale et Familiale récemment recrutée au CCAS de la Commune nouvelle.

Dans la commune nouvelle d'**Erdre en Anjou**, ce sont les vice-présidents des anciens CCAS des communes déléguées qui assurent l'indispensable proximité. Ainsi, le fonctionnement est transparent pour les usagers. Ceuxci continuent à se rendre en mairie déléguée pour avoir des informations. En cas de besoin, un rdv peut être pris avec l'élu référent de la commune déléguée qui orientera en suivant vers le CCAS ou fera remonter la demande de l'usager.

## Quelles avancées en matière d'action sociale locale avec la création d'une commune nouvelle?

### Concertation

La création de la commune nouvelle de **Beaupréau en Mauges** a favorisé la concertation des élus et des acteurs locaux notamment via l'installation d'une commission permanente composée de 7 membres qui se réunissent tous les 15 jours pour, entre autres, étudier toutes les demandes d'aides facultatives ; aides facultatives qui bénéficient aussi désormais d'un règlement précis. En parallèle, la transformation de la communauté de communes en commune nouvelle a permis au SSIAD et à la résidence autonomie, auparavant gérés en direct par l'EPCI, d'être repris par le CCAS de la commune nouvelle : une mise en conformité importante pour le territoire puisque selon la loi, les Etablissements Sociaux et Médico Sociaux ne

peuvent pas être gérés en direct par une collectivité.

### Accès aux droits

Dans chaque commune nouvelle interrogée, élus et directeurs de CCAS sont formels : la création d'une commune nouvelle et de son CCAS ont favorisé de nouvelles pratiques plus efficaces en matière d'accès aux droits notamment.

#### Confidentialité

La confidentialité, par exemple, pour les personnes en situation de précarité vivant dans les toutes petites communes (certaines avec moins de 800 habitants) est parfois difficile à préserver. Le passage en commune nouvelle favorise la discrétion et l'anonymisation lors des demandes d'aide et lève un premier frein au non recours. Bientôt, nombreux seront les CCAS de communes nouvelles qui disposeront de leurs propres locaux ; un élément favorisant leur identification et facilitant l'accès aux droits.

### Règlement d'aides facultatives

La mise en place d'un règlement précis d'octroi des aides facultatives est aussi un élément marquant les évolutions induites par la transformation des CCAS de plusieurs petites communes en un CCAS couvrant une population plus importante. Chaque commune déléguée peut participer à son élaboration au sein de commissions permanentes et lors des réunions du conseil d'administration du CCAS.

### Communication

Enfin, la communication sur l'existence du CCAS a aussi été renforcée lors de la création de certaines communes nouvelles. C'est le cas notamment à Erdre en Anjou qui en a profité pour diffuser à tous les habitants du périmètre de la commune nouvelle, par l'intermédiaire du bulletin municipal, un flyer présentant les actions du CCAS, afin de faire connaître celui-ci et donc de renforcer l'accès aux droits.

### Ressources humaines

Les ressources humaines des CCAS viennent à s'étoffer en même temps que leurs actions comme c'est le cas par exemple pour la commune nouvelle de **Loire Authion**. En plus d'un directeur recruté à mi-temps dès la création du CCAS, celui-ci a recruté une conseillère en économie sociale et familiale. D'abord employée à 80%, celle-ci sera très prochainement employée à plein temps.

Dans la commune nouvelle des **Hauts d'Anjou**, des agents d'accueil seront prochainement recrutés à raison d'un agent pour 2 communes déléguées. Ceux-ci seront formés notamment sur le social et pourront accéder à un extranet répertoriant les dispositifs d'aides existants, proposés par le CCAS. Les demandes d'aide pourront ainsi être transmises au CCAS qui recevra les personnes dans ses locaux ou pourra, au besoin, aller à leur rencontre dans les communes déléguées.

est donc au travail en commun sur ce territoire entre CIAS et CCAS pour un projet social intercommunal cohérent et une répartition des compétences entre communes et intercommunalité adaptées aux besoins sociaux des habitants. Ce à quoi l'UNCCAS sera bien sûr attentive

### **Conclusions**

Les communes nouvelles décrites ici semblent avoir permis, non seulement une mutualisation de moyens, mais aussi une réflexion visant à améliorer la cohésion sociale et l'accès aux droits sur ces territoires. Ce faisant, l'action des CCAS s'en est trouvée enrichie : réalisation d'analyses des besoins sociaux, recrutement d'un ou plusieurs agents dédiés à l'action sociale et parfois même recrutement d'un travailleur social. De toute évidence, ces communes nouvelles ont également satisfait un autre objectif : fait entendre leur voix au sein des périmètres intercommunaux.

Entre autres pistes de réflexion pour la suite, il est intéressant de noter que la Communauté de Communes des Vallées du Haut Anjou, EPCI de rattachement des communes nouvelles d'Erdre en Anjou et des Hauts d'Anjou, a récemment créé un CIAS. L'heure

Cette publication, rédigée avec le soutien de Territoires Conseils et la collaboration de l'UDCCAS de Maine et Loire, témoigne de la dynamique engagée par 5 communes nouvelles qui ont accepté de partager leur expérience :

Beaupréau en Mauges : 230 km² pour 23 000 habitants Chemillé en Anjou : 324km² pour 21 000 habitants Hauts d'Anjou : 129 km² pour 5 400 habitants Loire Authion : 113 km² pour 16 000 habitants Erdre en Anjou : 90 km² pour 5 800 habitants



Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale 11 rue Louise Thulliez - 75019 Paris

Tél.: 01 53 19 85 50 - Fax: 01 53 19 85 51 E-mail: contact@unccas.org - www.unccas.org

Retrouvez-nous sur II unccas et suivez-nous sur Lwitter @unccas