



COMMUNES NOUVELLES : QUELS RÉSULTATS CONCRETS SUR L'ACTION COMMUNALE ?

Synthèse de l'étude financière et économique de six communes nouvelles

Octobre 2019

Entre 2016 et 2019, 2 022 communes ont constitué 776 communes nouvelles grâce à un cadre juridique souple et adapté aux besoins des territoires. L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, en partenariat avec Territoires Conseils (un service Banque des territoires), a engagé la réalisation d'une étude approfondie sur un panel de communes nouvelles représentatives afin de répondre à une question simple : quels sont les résultats concrets de la création d'une commune nouvelle sur l'action communale ?

LES RAISONS À L'ORIGINE DES COMMUNES NOUVELLES : CRÉER UNE DYNAMIQUE NOUVELLE DE PROJETS

Les motivations ne se limitent pas à une stricte question financière mais relèvent aussi d'une approche géopolitique incluant une dimension identitaire. Elle est ainsi un objet politique au service du territoire : le but étant de « gagner » en matière de services publics, de développement et d'attractivité. Pour les élus, la commune nouvelle redonne au processus de projet toute sa place à l'échelon communal, là où il apparaissait quasi inenvisageable compte tenu du contexte financier et politique.

Plusieurs objectifs sont mis en avant :

- > **Garantir la pérennité de la situation financière et du service public** : les contraintes financières et fiscales justifient pour partie la nécessité du regroupement afin de réaliser des économies d'échelle sur les charges à caractère général et le personnel à niveau de service public équivalent. La perspective d'une nouvelle organisation des services permet également de dégager des marges de manœuvre pour créer de nouveaux services à destination des usagers tout en optimisant l'efficacité des services techniques ou administratifs (urbanisme, montage de dossiers de subventions...).
- > **Générer une redynamisation économique et sociale du territoire** par une augmentation de la capacité d'investissement et la mutualisation des moyens financiers, humains et politiques.
- > **S'adapter à un contexte institutionnel et politique renouvelé** du fait de l'élargissement des intercommunalités, de l'éloignement des centres de décision (réforme des régions), du retour vers les communes de certaines compétences intercommunales (enfance, jeunesse, scolaire...). L'objectif est alors de regagner la proximité nécessaire pour garantir pleinement la qualité de services impactant quotidiennement les habitants.
- > **Travailler l'inter-territorialité et développer de nouvelles synergies** : la coopération entre collectivités territoriales n'est pas une nouveauté (convention de mutualisation, schéma...), mais la nécessité d'aller au-delà, dans une démarche plus prospective et globale est souvent mise en avant.

LES ENSEIGNEMENTS DE L'ÉTUDE

L'étude des six communes nouvelles permet de faire ressortir cinq axes principaux ayant guidé l'action politique des élus.

1) L'amélioration, le développement et la création de services à la population

Si la commune nouvelle a pu être présentée comme une opportunité pour réduire les dépenses de fonctionnement ou comme une menace d'éloignement des services de proximité, au contraire, les six exemples étudiés font ressortir une amélioration, un développement voire la création de services à la population.

La création des communes nouvelles observées s'est traduite par l'amélioration de la qualité et du niveau du service public rendu aux usagers, notamment par l'harmonisation sur le niveau de service le plus élevé préexistant et la mutualisation des moyens techniques et en personnel. Le nouveau cadre financier (issu du regroupement budgétaire) a permis d'assumer les coûts supplémentaires liés à l'harmonisation des services et les mutualisations. De ce fait, les économies effectuées - bien réelles - n'ont pas été directement traduites par une amélioration de la situation budgétaire, voire ont pu entraîner une augmentation de la dépense publique. Si certaines communes ont pris le parti d'optimiser leurs services et d'améliorer leur situation financière, d'autres ont profité de l'ensemble des gains obtenus pour les réinvestir et redynamiser leur territoire.

2) Une refonte de l'organisation interne de la collectivité et des conditions de travail

La commune nouvelle impacte la manière de rendre les services au public en renforçant les services supports (ressources humaines, finances), en confortant la spécialisation des équipes, en améliorant leurs conditions matérielles et humaines. L'acceptation du projet de commune nouvelle par les agents est apparue comme un facteur clé de sa réussite puisque ceux-ci constituent des « relais » importants auprès de la population. L'amélioration de leurs rémunérations dans un contexte de gel du point d'indice des fonctionnaires, l'amélioration de leurs conditions de travail (rupture de l'isolement), mais aussi la montée en compétence des agents ou encore la prise en charge de nouveaux services clés (comme l'urbanisme) sont généralement démontrées. Néanmoins, la mobilité géographique (éloignement éventuel de la distance domicile-travail) et la construction de nouvelles équipes apparaissent parfois comme une contrainte.

3) Le développement et le renforcement des dynamiques territoriales : école, tourisme, économie...

Le projet politique de développement territorial autour des écoles, de l'économie ou du tourisme est une constante. Qu'ils soient la source même du projet de commune nouvelle ou l'un de ses objectifs prioritaires, le développement et le renforcement des dynamiques territoriales constituent un axe fort pour les six communes nouvelles, en lien avec leur capacité d'action locale.

L'attractivité – grandement améliorée – de la commune nouvelle vis-à-vis des financeurs est un réel atout dans un contexte de compétition entre les territoires. Les élus et leurs équipes soulignent néanmoins que la création de la commune nouvelle, si elle dispose de nouveaux moyens, s'est aussi traduite par une limitation du nombre de dossiers de demandes de subventions possibles.

4) Un poids politique accru dans l'intercommunalité

Le contexte d'élargissement des périmètres intercommunaux est un facteur important, parfois à l'origine de la création d'une commune nouvelle. Ainsi la recherche d'un pouvoir d'influence au sein de l'intercommunalité est un axe fort : peser politiquement dans l'intercommunalité à travers l'octroi de sièges supplémentaires, de postes au sein de l'exécutif mais également dans la redéfinition des partages de compétences (nouvelles) sont des motivations partagées par les élus des communes étudiées.

5) Le dégagement d'une capacité d'action locale supplémentaire

La quasi-totalité des communes observées connaissait des tensions financières au sein de leur section de fonctionnement. Toutes n'auraient pas pu rester en l'état sur la période récente et le maintien de cette situation « en tant que commune seule » aurait conduit à des difficultés certaines au plan économique et touristique. Certains élus pointent des effets en cascade et « l'asphyxie progressive de leur territoire ».

Le regroupement en commune nouvelle a permis d'inverser la tendance observée et ainsi d'éloigner la contrainte de recourir, en dernier ressort, au relèvement des taux d'imposition des taxes locales. Ainsi les économies dégagées par la mutualisation des moyens et l'absence d'écèlement de la DGF participent de ce mouvement. Le pacte de stabilité de la DGF a permis aux communes nouvelles de bénéficier durant les trois premières années suivant leur création d'un maintien de leurs dotations de péréquation, voire d'une hausse de celles-ci, de ne pas subir d'écèlement de leur dotation forfaitaire et, le cas échéant, de bénéficier d'une majoration de 5 % de celle-ci.

Les surplus issus du pacte de stabilité ont permis d'absorber les surcoûts d'amorçage liés au regroupement et d'investir, autant en moyens humains qu'en équipements et services.

Le dégagement de marges de manœuvre ne s'est pas fait au détriment des contribuables qu'ils soient résidents principaux ou secondaires. Les communes ont limité les effets aux seules conséquences qui découlent de l'uniformisation des taux et abattements.

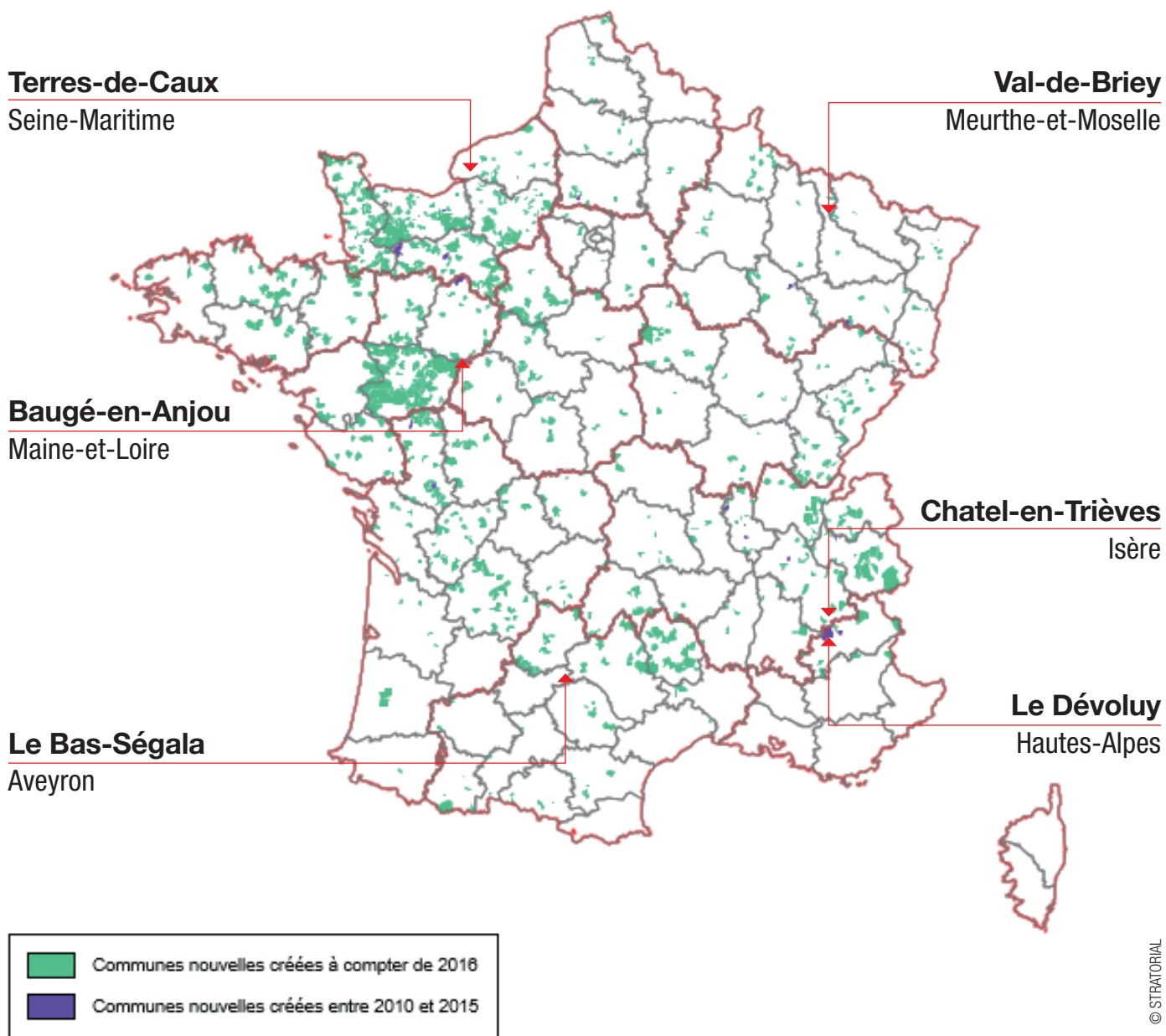
Ainsi cette augmentation des moyens d'action locale s'est traduite par une capacité accrue des communes nouvelles à :

- > financer l'investissement grâce à l'autofinancement dégagé ;
- > capter de nouvelles subventions par la mise en place d'une ingénierie pouvant assister les élus dans le portage des demandes ;
- > mobiliser des partenaires bancaires pour des emprunts ou des capitalisations de sociétés ;
- > mieux phaser et rationaliser l'investissement public local ;
- > augmenter le volume d'investissement et donc la contribution de l'investissement public local à l'économie et à l'emploi.

Pour les élus, la réalisation d'économies et le dégagement de ressources supplémentaires en fonctionnement ne faisaient pas partie des objectifs principaux. En revanche, **la poursuite des investissements et leur planification sont des enjeux importants**, souvent à l'origine même de la création de la commune nouvelle.

L'investissement impose aussi la conduite d'études préalables. Si l'obligation de relancer des PLU ou autres schémas directeurs (notamment d'eau et d'assainissement) avait pu être perçue comme un obstacle et une dépense supplémentaire à court terme, elle s'est traduite finalement plutôt comme le moyen de mettre en œuvre la nouvelle vision politique du territoire. La dépense, certes obligatoire, devient alors une opportunité.

Les créations de communes nouvelles



Communes nouvelles	Département	Nombre de commune regroupées	Population	Date de création
Val-de-Briey	54	3	8 445	2017
Chatel-en-Trièves	38	2	479	2017
Le Dévoluy	05	4	1 039	2013
Le Bas-Ségala	12	3	1 672	2016
Terres-de-Caux	76	7	4 137	2016
Baugé-en-Anjou	49	15	12 130	2013 (extension : 2016)



Territoires Conseils
un service Banque des Territoires



COMMUNES NOUVELLES : QUELS RÉSULTATS CONCRETS SUR L'ACTION COMMUNALE ?

L'AMF, en partenariat avec Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, a lancé une étude financière et économique approfondie portant sur six communes nouvelles (Terres-de-Caux, Baugé-en-Anjou, Le Bas-Ségala, Val-de-Briey, Châtel-en-Trièves, Le Dévoluy) afin de dresser un premier bilan, quelques années après leur création.

Quels sont les avantages et les bénéfices induits par le regroupement de communes ? Quels en sont les limites et les freins ? Quels sont les gages de réussite d'une commune nouvelle ?

Cette étude monographique inédite de six communes nouvelles, réalisée par le cabinet Stratorial au cours du premier semestre 2019, a permis de dégager cinq axes principaux ayant guidé l'action des élus et de leurs équipes :

- > l'amélioration, le développement voire la création de services à la population ;
- > la refonte de l'organisation interne de la collectivité et des conditions de travail ;
- > le développement et le renforcement des dynamiques territoriales (école, tourisme, économie...) ;
- > un poids politique accru dans l'intercommunalité ;
- > le dégagement d'une capacité d'action locale supplémentaire.

Retrouvez l'intégralité de l'étude réalisée par

stratorial

Conseil en gestion et finances locales

sur www.amf.asso.fr et
www.banquedesterritoires.fr